# National Parole Board

# 1989-90 Estimates

# Part III

**Expenditure Plan**

89-03611/

**The Estimates Documents**

The Estimates of the Government of Canada are structured in three Parts. Beginning with an overview of total government spending in Part I, the documents become increasingly more specific. Part II outlines spending according to departments, agencies and programs and contains the proposed wording of the conditions governing spending which Parliament will be asked to approve. The Part III documents provide additional detail on each department and its programs primarily in terms of the results expected for the money spent.

Instructions for obtaining each volume can be found on the order form enclosed with Part II.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. BT31-2/1990-III-45
ISBN 0-660-54714-7

1989-90 Estimates

Part III

National Parole Board

## Preface

This Expenditure Plan is designed to be used as a reference document. As such, it contains several levels of detail to respond to the various needs of its audience.

This Plan is divided into two sections. Section I presents an overview of the Program including a description, information on its background, objectives and planning perspective as well as performance information that forms the basis for the resources requested. Section II provides further information on costs and resources as well as special analyses that the reader may require to understand the Program more fully.

Section I is preceded by details of Spending Authorities from Part II of the Estimates and Volume II of the Public Accounts. This is to provide continuity with other Estimates documents and to help in assessing the Program's financial performance over the past year.

This document is designed to permit easy access to specific information that the reader may require. The table of contents provides a detailed guide to the contents of each section. In addition, references are made throughout the document to allow the reader to find more details on items of particular interest.

## Table of Contents


**Spending Authorities**

A. Authorities for 1989-90 4
B. Use of 1987-88 Authorities 5

**Section I**
**Program Overview**

A. Plans for 1989-90
   1. Highlights 6
   2. Summary of Financial Requirements 6
B. Recent Performance
   1. Highlights 7
   2. Review of Financial Performance 8
C. Background
   1. Introduction 9
   2. Mandate 9
   3. Program Objective 10
   4. Program Description 10
   5. Program Organization for Delivery 12
D. Planning Perspective
   1. External Factors Influencing the Program 13
   2. Initiatives 17
   3. Update on Previously Reported Initiatives 17
E. Program Performance Information 20

**Section II**
**Supplementary Information**

A. Profile of Program Resources
   1. Financial Requirements by Object 26
   2. Personnel Requirements 27
   3. Net Cost of Program 28

## Spending Authorities

### A. Authorities for 1989-90 — Part II of the Estimates

**Financial Requirements by Authority**

| Vote | (thousands of dollars) | 1989-90 Main Estimates | 1988-89 Main Estimates |
|---|---|---|---|
| | **National Parole Board** | | |
| 20 | Program expenditures | **17,486** | 16,506 |
| (S) | Contributions to employee benefit plans | **2,129** | 1,991 |
| | **Total Agency** | **19,615** | 18,497 |

**Votes- Wording and amounts**

| Vote | (dollars) | 1989-90 Main Estimates |
|---|---|---|
| | **National Parole Board** | |
| 20 | National Parole Board-Program expenditures | **17,486,000** |

**Program by Activity**

| (thousands of dollars) | 1989-90 Main Estimates | | | | 1988-89 Main Estimates |
|---|---|---|---|---|---|
| | Authorized person-years | Budgetary Operating | Budgetary Capital | **Total** | |
| Parole Board Operations | 271 | 19,586 | 29 | **19,615** | 18,497 |
| 1988-89 Authorized person-years | 322 | | | | |

**Note:** The person-year figures for the upcoming fiscal year 1989-90 exclude Ministers' exempt staff and Governor in Council appointees since these person-years are no longer controlled by Treasury Board.

B. **Use of 1987-88 Authorities -- Volume II of the Public Accounts**

| Vote | (dollars) | Main Estimates | Total Available For Use | **Actual Use** |
|---|---|---|---|---|
| | **National Parole Board** | | | |
| 20 | Program expenditures | 14,003,000 | 16,298,320 | **16,239,107** |
| (S) | Contributions to employee benefit plans | 1,738,000 | 1,870,000 | **1,870,000** |
| | **Total Program-Budgetary** | 15,741,000 | 18,168,320 | **18,109,107** |

## Section I
## Program Overview

### A. Plans for 1989-90

#### 1. Highlights

The National Parole Board has established the following major goals for 1989-90:

- to participate actively in follow-up to initiatives aimed at improving the criminal justice system, and more specifically the conditional release program (see page 17);
- to further improve the quality of conditional release decision-making (see page 17);
- to finalize and begin implementation of a long-term communications strategy (see page 18);
- to finalize a National Parole Board accountability framework and to continue increasing the openness of the Board (see page 19).

#### 2. Summary of Financial Requirements

**Figure 1: Financial Requirements**

| (thousands of dollars) | **Estimates 1989-90** | Forecast 1988-89 | Change |
|---|---|---|---|
| Parole Board Operations | **19,615** | 19,070 | 545 |
| Person-years | **271** | 325 | (54) |

**Explanation of Change:** The increase of 2.8% or $545,000 in the 1989-90 requirements over the 1988-89 forecast expenditures is due to the following:

- increases for higher salaries and wages and contributions to employee benefit plans $864,000
- decreases for salaries, contributions to employee benefit plans and other operating costs associated with person-year reductions of 1.5% (5 person-years) ($197,000)

- decreases due to non-recurring resources provided in 1988-89 for relocation of Pacific regional office ($219,000), Challenge 88 Summer Student Employment Program ($25,000) and renovations to a headquarters computer room ($50,000) ($294,000)

- additional resources for contributions to employee benefit plans and other operating costs associated with workload increases in conditional release decision-making $58,000

- additional resources for workload increases in communications (1 person-year) $134,000

- decrease in reference levels due to a saving in other operating costs resulting from the 1988-89 relocation of the Pacific regional office to Abbotsford ($20,000)

**Explanation of 1988-89 Forecast:** The 1988-89 forecast dated December 30, 1988 is 3.1% or $573,000 higher than the 1988-89 Main Estimates of $18.5 million. In addition to resources transferred from Treasury Board for summer students the major items contributing to the difference are:

- Supplementary Estimates for operating expenditures associated with the move of the Pacific regional office from Burnaby to Abbotsford $219,000

- Supplementary Estimates for workload increases in conditional release decision-making (3 person-years) $279,000

- Supplementary Estimates for renovations to computer room at headquarters $50,000

## B. Recent Performance

### 1. Highlights

The following represents significant achievements and changes in relation to previously reported plans, with particular attention to the Highlights in the 1987-88 Program Expenditure Plan.

**Strategic Planning Exercise:** The Mission statement which was approved in late 1986 provided the National Parole Board with an overall direction and a framework for planning, policy development and operations in 1987-88 and 1988-89 (see page 17).

**Organizational Review:** In 1987-88 decisions were made with respect to a revised senior management structure of the Board and the process to implement this structure and its supporting positions was begun. The implementation of this reorganization will continue into 1989-90 (see page 19).

**Policy Review and Development:** A major component of the Board's overall policy review was the development, approval and implementation in 1987-88 of pre-release decision-making policies which provide a framework for exercising, without unduly restricting, Board member discretion (see page 19).

**Development of Accountability Framework:** The National Parole Board has made significant progress in increasing its corporate accountability through such initiatives as the development of the statement of Mission and decision-making policies. In 1987-88 the Board submitted to Treasury Board its initial proposal to respond to the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative. The finalization of revisions to the Board's accountability framework will extend into 1989-90 (see page 19).

**Development of Improved Information Management Strategies:** In 1987-88 the Board began to identify the broad range of information required to support the delivery of the Board's programs and to contribute to individual and organizational accountability. The Board continued to work closely with the Correctional Service of Canada in the joint development of an automated Offender Management System through which offender information will be electronically transferred between the two organizations (see page 19).

**Concern for Violent and Dangerous Offenders and the Early Release of Non-Violent Offenders:** In 1987-88 the National Parole Board and the Correctional Service of Canada jointly completed an evaluation framework and a preliminary evaluation of the detention provisions of the Parole Act (see page 24). The implementation of the Board's pre-release decision-making policies also served to strengthen the focus of Board member decision-making on the potential risk associated with conditional release.

In 1987-88 the National Parole Board and the Correctional Service of Canada initiated a joint evaluation of the automatic day parole review provisions of the Parole Act (see page 25).

## 2. Review of Financial Performance

**Figure 2: 1987-88 Financial Performance**

| (thousands of dollars) | 1987-88 | | |
|---|---|---|---|
| | Actual | Main Estimates | Change |
| Parole Board Operations | 18,109 | 15,741 | 2,368 |
| Authorized person-years | 313 | 307 | 6 |

**Explanation of Change:** The 1987-88 expenditures were $ 2,368,000 (15%) higher than the Main Estimates. This was due mainly to the following offsetting factors:

- additional resources were provided through Supplementary Estimates for workload increases arising from changes to the Parole Act (Bill C-67), from the provisions of the Charter of Rights and Freedoms and from recommendations of the Coroner's Inquest into the death of Celia Ruygrok (6 person-years) $1,520,000

- resources provided from Treasury Board to cover cost of severance and cash-out payments and increases in salary costs for certain occupational groups $755,000

- additional resources for contribution to employee benefit plans $132,000

- additional resources for summer student program - Challenge 87 $20,000

- under utilization of resources in operations (salaries and other operating costs) ($59,000)

## C. Background

### 1. Introduction

The National Parole Board is one component of the Canadian criminal justice system. This system, whose aim is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society, is made up of several closely inter-related components including the body of criminal law, the judiciary and legal profession, the law enforcement agencies, the correctional services, private agencies and the voluntary sector. Jurisdiction over these components is shared by all orders of government.

At the federal level, the National Parole Board is a component of the Ministry of the Solicitor General which also encompasses the Ministry Secretariat, the Royal Canadian Mounted Police, the Canadian Security Intelligence Service, the Correctional Service of Canada, the Office of the Correctional Investigator, the External Review Committee, and the Public Complaints Commission for the Royal Canadian Mounted Police and the Office of the Inspector General for the Canadian Security Intelligence Service.

### 2. Mandate

The powers of the National Parole Board are derived from the Parole Act and its Regulations for parole matters, and the Criminal Records Act for clemency matters. Other statutes that confer jurisdiction on the

National Parole Board are the Penitentiary Act for temporary absences, the Prisons and Reformatories Act, and the Criminal Code of Canada.

In addition to exercising exclusive authority over conditional release for federal inmates, the National Parole Board exercises equivalent jurisdiction in respect of inmates in provincial and territorial institutions in provinces and territories without their own parole boards. (Federal inmates are those inmates serving a sentence of two years or more, whereas provincial and territorial inmates are those serving a sentence of less than two years.) Provincial boards exist only in Quebec, Ontario, and British Columbia. The National Parole Board therefore has jurisdiction over the granting of conditional release to provincial and territorial inmates in the seven remaining provinces and in the two territories.

### 3. Program Objective

To exercise statutory and regulatory powers to grant and to control the conditional release of persons undergoing sentences of imprisonment and to make recommendations for pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy.

### 4. Program Description

In accordance with the provisions of the Parole Act and other relevant statutes the National Parole Board is an independent administrative body which grants, denies and controls the conditional release of inmates of federal penitentiaries and recommends the exercise of the Royal Prerogative of Mercy and the granting of pardons. In addition, the National Parole Board exercises the same powers and responsibilities with the exception of the granting of temporary absences for provincial and territorial inmates in provinces and territories without their own parole boards.

There are four types of conditional release available to federal inmates. Of these, there are three types of conditional release for which the Board has absolute discretion to grant, deny or revoke for federal inmates under their jurisdiction: unescorted temporary absence, day parole, and full parole. The fourth type of conditional release, mandatory supervision, is not discretionary and is largely determined by an inmate's earned remission credits. Provincial and territorial inmates are not subject to mandatory supervision and the Board is not responsible for temporary absences for them. Each of the four types of conditional release is described below.

**Temporary Absence:** is a discretionary occasional release from the institution for humanitarian or medical reasons. A temporary absence might be granted for such reasons as provision of special medical care, attendance at funeral services or for interviews with possible employers.

**Day Parole:** is a form of discretionary conditional release designed to assist an individual in the preparation for full parole or mandatory supervision. It also serves as a valuable testing mechanism to determine an individual's readiness for such releases. Day parole is usually granted for a specific purpose such as work projects, special education, or medical treatment for a limited period of time and requires regular return to an institution or halfway house.

**Full Parole:** is a form of discretionary conditional release which allows an individual to complete the sentence of the court in the community provided a number of conditions on his/her freedom and behaviour are satisfied and the requirement to report regularly to a parole officer and the police is fulfilled.

According to the Parole Act, the above types of conditional release may be granted when:

- the requirement of the law or regulation as to the minimum time that must be served in an institution before becoming eligible has been met;
- the release of the inmate would not constitute an undue risk to society;
- in the case of full parole, the inmate has derived maximum benefit from imprisonment; and
- the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by the grant.

The decision-making process for granting the above types of conditional release begins with a study of the inmate's case. This includes an examination of the inmate's criminal record and various institutional reports. Once this investigation is completed, the Board begins its review, which generally includes a hearing attended by Board Members and the inmate. Prior to the hearing the inmate is provided with relevant information that the Board will consider in its decision. At the hearing, the Board advises the inmate of any new information that was not previously shared with the inmate. Upon completion of the review, the Board Members vote on the case. If the Board has decided to grant parole, the inmate is subject to supervision. Specific conditions of release must be satisfied. If these conditions are not met, the Board may suspend or revoke conditional release.

**Mandatory Supervision:** is the fourth kind of conditional release. The majority of penitentiary inmates who are not released on parole are entitled by law to serve in the community, under mandatory supervision, the time which has been credited to them in the form of earned remission. The system of earned remission, which is based on the inmate's institutional performance, enables an inmate to earn time off the incarcerated portion of his/her sentence, up to a total of one-third of the sentence. Unlike parole, which is a discretionary decision of

the Board, release under mandatory supervision is normally determined by the amount of the inmate's earned remission credits. The National Parole Board, however, was given the authority in 1986 by Parliament to delay the release of certain violent offenders on mandatory supervision or to prescribe conditions which must be met before their release may take place. The Board also has the authority in all mandatory supervision releases to set the conditions of release and to return individuals to prison for the remainder of their sentence if the conditions of release are violated or likely to be violated.

## 5. Program Organization for Delivery

**Activity Structure:** The National Parole Board has identified one activity, Parole Board Operations, to describe its Program. The Parole Board Operations Activity also involves the development of policies and procedures relating to the decision-making and recommendation responsibilities and all administrative support including policy, planning, research, case management, communications, finance, administration, and personnel.

**Organization Structure:** The National Parole Board has its headquarters in Ottawa. There are five regional offices (Moncton, Montreal, Kingston, Saskatoon, and, since September 1988, Abbotsford). The Pacific regional office was previously located in Burnaby.

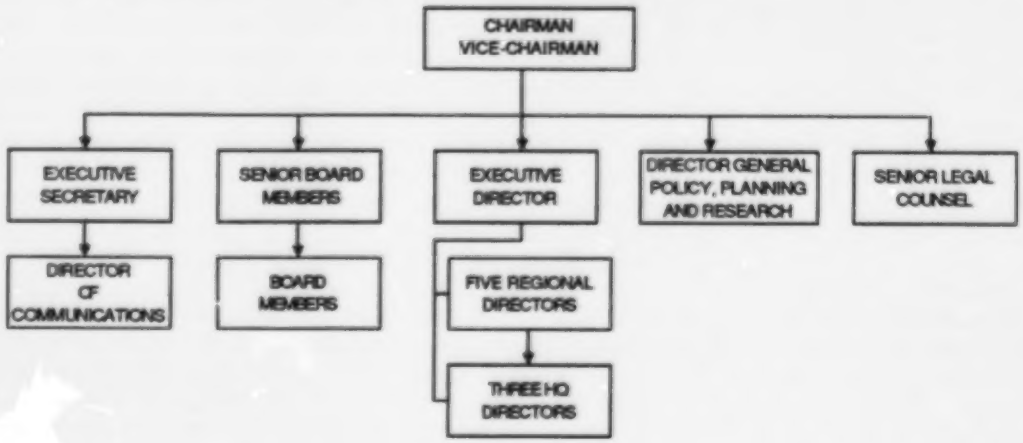
The Chairman is the Chief Executive Officer and is responsible for all matters relating to the National Parole Board. Although the Chairman reports to the Solicitor General, the National Parole Board is independent of outside control in the exercise of its decision-making power except for the ultimate control of Parliament through legislation.

The Chairman and Vice-Chairman are supported directly in overseeing the operations of the Board by an Executive Director, an Executive Secretary and a Director General of Policy, Planning and Research. Board members, located at each of the five regional offices and in the Headquarters Appeal Division, are directed by a Senior Board member who reports to the Chairman. The operational services required to support the programs of the Board are the responsibility of Regional Directors, and the Directors of Finance and Administration, Human Resources Services and Clemency and Pardons. These positions report to the Executive Director who is the chief operating officer of the Board. A Director of Communications, reporting to the Executive Secretary, is responsible for the Board's communications program. The Board's organizational structure was revised in 1987 and 1988 to improve the quality and efficiency of support to Board member decision-making. Figure 3 displays the organization of the National Parole Board.

The National Parole Board itself comprises up to 36 full time members appointed for a period of up to 10 years by the Governor in Council upon the recommendation of the Solicitor General. Several Temporary Members have also been appointed in each region to assist the Board in dealing with its workload. In addition, representatives in

each of the five regions (Community Board members) are designated to act as regular Board members when release is being considered for inmates serving sentences of life imprisonment or a sentence of an indeterminate period.

**Figure 3: Organization Structure**




## D. Planning Perspective

### 1. External Factors Influencing the Program

The National Parole Board has identified within the environment a number of factors which will continue to significantly impact upon its operations in the near future.

**Economic Climate:** It is likely that government-wide fiscal restraint will continue for the forseeable future. The National Parole Board will therefore continue to be under pressure to increase its operational efficiency during a period when the volume and complexity of its work are increasing. This factor is particularly significant for the Board given the 72% increase from 1985-86 to 1987-88 in the proportion of conditional release decisions made in panel hearings as opposed to decisions made in the office following a file review. The result has been a dramatic increase in resources required directly for decision-making.

**Social Climate:** The provisions of the Charter of Rights and Freedoms and the increasing emphasis on openness and accountability in government will continue to impact upon the criminal justice system. The Board must continue to ensure that its policies, procedures and decisions respect the letter and spirit of the Charter of Rights and Freedoms and the duty to act fairly. At the same time there continues to be increasing emphasis on public safety and continuing debate regarding the effectiveness of the criminal justice system in general and the sentencing, corrections and conditional release elements of the system

in particular. These factors will require the Board to ensure that the objectives of conditional release are clearly stated and communicated to the public as part of an effective public information program, and that the Board continues to strive to make the highest possible quality decisions.

**Offender Population Forecasts:** The decision-making workload of the National Parole Board is largely determined by the size of the federal inmate population, and in particular, the number and nature of individuals within that population eligible for release consideration. The Correctional Service of Canada's 1988-89 offender population forecast indicates the likelihood of continuing increases in the offender population through to at least 1992 as illustrated in Figure 4. An increase in the projected number of individuals within that population eligible for full parole release is illustrated in Figure 4. Historical data indicate that approximately 70% of the federal inmate population is eligible for full parole release consideration in any fiscal year. Close to 50% of the total federal inmate population is automatically reviewed by the Board for full parole each year. The remaining 20% of eligible inmates are reviewed upon receipt of an inmate application for parole. A further source of decision-making workload derives from the decision to detain or impose special conditions for those inmates about to be released on mandatory supervision. For the period from July 25, 1986 when the detention provisions of the Parole Act came into effect until March 31, 1988 the National Parole Board regional offices made 420 decisions related to cases referred for possible detention. Of these, there were 153 decisions to detain offenders in custody while the remainder were decisions to release subject to various conditions. Many of the federal offenders who are not eligible for full parole in a given year are reviewed by the Board for temporary absence or day parole. Under recent amendments to the Parole Act, the Board now automatically reviews the cases of all federal inmates at their eligibility date for day parole unless the inmate waives the right to this review.

Figure 4 provides a projection of the federal pre-release decision-making workload (decisions made on an inmate's case while on the count of an institution) of the Board. It is expected that these decisions will continue to increase proportionately with increases in the inmate population.

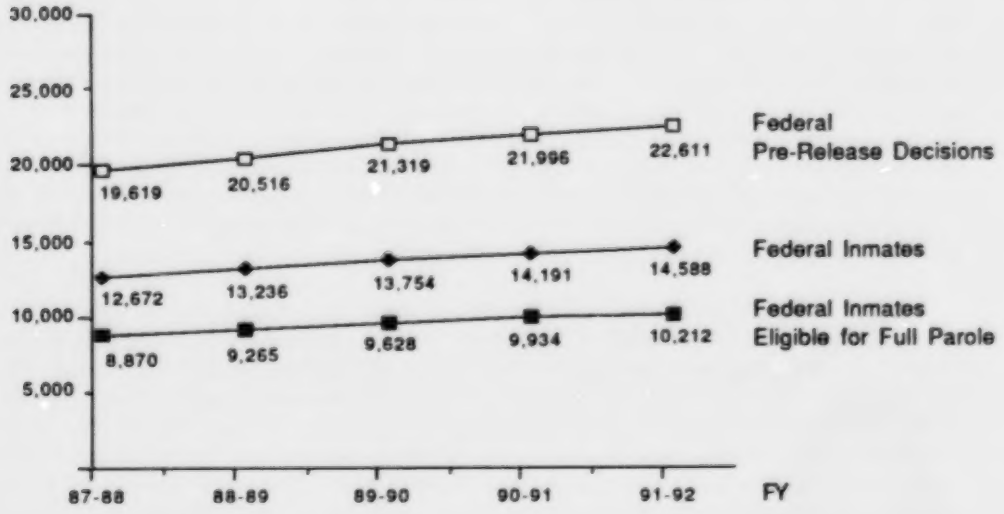
The National Parole Board also makes release decisions in the cases of inmates serving sentences in provincial and territorial institutions in those provinces and territories without local parole boards. In 1987-88, the National Parole Board rendered 3,425 pre-release decisions on provincial and territorial cases. Although complete information is not available regarding the numbers of provincial and territorial inmates due to the lack of comparable information from all authorities, it is expected that this inmate population will also continue to increase resulting in additional workload for the National Parole Board. Since the Board now provides hearings to these inmates to ensure compliance with Section 15 of the Charter of Rights and Freedoms, it is

expected that the number of applications for parole may increase. The provision of hearings in these cases rather than an in office review of file material has significant workload and resource implications for the Board.

In addition to the incarcerated inmate population, the National Parole Board renders decisions on those offenders under supervision in the community on full parole or mandatory supervision. Figure 5 provides information regarding the combined federal, provincial and territorial full parole population and the federal mandatory supervision population. This population increased in 1987-88 by several hundred over previous years' levels. This was due mainly to an increase in the parole grant rate. The forecasts for subsequent years will be revised in the future if it appears that this increase will continue. Figure 5 also provides a projection of National Parole Board decisions related to this offender population in the community.

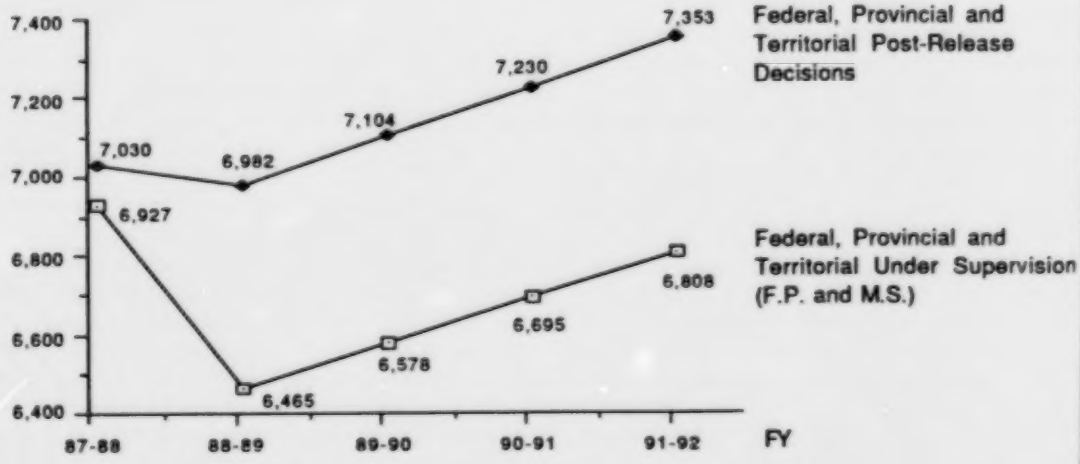
The Appeal Division of the Board which is located in Ottawa is responsible for re-examining, upon application by an inmate, certain negative decisions made by Board members in regional offices. During 1987-88 there were 1,216 requests for re-examination. For fiscal year 1988-89, there has been a significant increase in applications. If this increase continues there will be human resource implications for the Appeal Division. If additional resources are not available in the future to cope with a continuing increase, the processing time for applications will increase and the Board may be required to investigate possible means to reduce the number of appeals.

**Figure 4: Federal Offenders, Federal Offenders Eligible for Full Parole and National Parole Board Federal Pre-Release Decisions - Forecasts, 1987-92***




* 1987-88 - Actual Figure

**Figure 5: Federal, Provincial and Territorial Cases Under Supervision and National Parole Board Federal, Provincial and Territorial Post-Release Decisions - Forecasts, 1987-92***




* 1987-88 Actual Figure

## 2. Initiatives

Having considered the environmental factors, the Board, in addition to its ongoing responsibilities, will during 1989-90 continue initiatives in progress, undertake a limited number of new initiatives related to priorities reported in previous years' Expenditure Plans and consolidate initiatives that have been completed.

## 3. Update on Previously Reported Initiatives

**Strategic Planning and Correctional Reform:** - 1987-88 Initiative - Over the past two years the Board undertook a strategic planning initiative which focused upon the clarification of the Board's Mission and the development and implementation of strategies to ensure its achievement. As the Mission statement has been finalized, the strategic planning initiative is considered to be completed. The Mission statement has provided, and will continue to provide, a framework and direction for the Board's active contribution to a number of initiatives which have reviewed or questioned the role of conditional release within the criminal justice system. These have included the 1987 Report of the Canadian Sentencing Commission; the report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General; the Correctional Law Review; a number of Coroners' inquests; the draft legislation tabled in the House of Commons by the Solicitor General in August 1988 which would extensively modify the conditional release system; and the Canadian Bar Association's review of conditional release.

It is the Board's view that a major opportunity now exists for the improvement of the criminal justice system, most particularly corrections and conditional release, through the coordinated follow-up to the above-noted reports and legislative proposals. It will therefore be an important priority for the Board to continue its active participation in and contribution to these initiatives and follow-up to them in conjunction with others within the Ministry of the Solicitor General and the criminal justice system. The nature of the Board's contribution and follow-up will be reported in a future Expenditure Plan.

**Quality Decision Making:** - 1988-89 Initiative - The Board's major objective in 1988-89 was to improve the quality of conditional release decisions and clemency recommendations. Activities which contributed to this objective included the revision of the Board's conditional release policy manual; the implementation and monitoring of pre-release decision-making policies; the implementation of a recidivism prediction system; the approval and implementation of post-release decision-making policies; the further improvement of staff support to the decision-making process; the development and partial implementation of a case audit and inquiry process; an increase in Board member training; and a further increase in the coordination and cooperation with others within the Ministry of the Solicitor General. In 1989-90 the above activities will be consolidated with a particular emphasis on monitoring, evaluation and improvement to decision-making policies; the full

implementation of a case audit and inquiry process; and a further increase in the coordination and cooperation with others within the Ministry of the Solicitor General, particularly the Correctional Service of Canada and the Ministry Secretariat. The funds available for these initiatives are estimated to be approximately $330,000 in 1989-90.

**Communications and Public Information:** - 1988-89 Initiative - The Board feels that the success of the conditional release program is highly dependent upon an informed and supportive public. In 1987-88 and 1988-89 the Board made some progress in improving its media relations and public information functions. This was achieved through increasing contact with the media and issuing publications aimed at increasing public knowledge and understanding and dispelling some of the myths regarding discretionary conditional release. Given the current debate regarding the effectiveness of conditional release, it is believed that further improvements in the Board's communications program are of critical importance. This will therefore be a major priority in 1989-90. The Board will begin implementing a long-term communications strategy which will be approved by the end of 1988-89. A major input to the development of this strategy has been an extensive 1988 consultant's report which proposed a broad range of possible communications and public information activities. As part of its strategy the Board plans to develop an improved capability to deal with communications and public information at the regional level. To maximize the effectiveness of the Board's efforts additional ways will be sought to deliver its communications program in cooperation with its Ministry colleagues and other criminal justice agencies. The funds available for improving the communications and public information program are estimated to be approximately $135,000 in 1989-90.

**Concern for Violent and Dangerous Offenders:** - 1985-86 Initiative - The Board continues to place the highest priority upon the minimization of risk to society in the conditional release of offenders. The implementation of the detention provisions of the Parole Act has further strengthened the role of the correctional system in contributing to the protection of society. As these provisions of the legislation have been fully implemented this initiative is considered to be complete. Information regarding evaluation of these provisions is included in a subsequent section of this Expenditure Plan (see page 24).

**Early Release of Non-Violent Offenders:** - 1986-87 Initiative - The new provisions in the Parole Act for the automatic review by the Board of the case of each federal offender at the day parole eligibility date have strengthened the Board's ability to accelerate the release of non-violent offenders into community programs. As these provisions of the legislation have been fully implemented this initiative is considered to be complete. An evaluation of these provisions is currently underway (see page 25).

**Development of Accountability Framework:** - 1987-88 Initiative - The National Parole Board has made significant progress in recent years in increasing its corporate accountability through initiatives such as the approval of the Mission and implementation of strategies to contribute to its achievement; the development and implementation of decision-making policies; and improved communication and public information initiatives aimed at increasing public understanding of the Board and conditional release and increasing the Board's openness. The Board is committed to making further improvements in these areas to increase its accountability and to investigate further means to increase the openness of the Board and its work. The Board is continuing discussions with Treasury Board regarding the Increased Ministerial Authority and Accountability initiative. During 1989-90 the National Parole Board will further develop its accountability framework and endeavour to finalize negotiations with Treasury Board.

**Policy Review and Development:** - 1987-88 Initiative - The National Parole Board's conditional release policy manual was revised and distributed in 1988-89 in order to clarify and consolidate Board policies. As indicated above, the Board also finalized and implemented decision-making policies. This initiative is now considered to be complete. The effects of these policies will be evaluated in the future (see page 25).

**Organizational Review:** - 1987-88 Initiative - In order to improve the quality and efficiency of support to decision - making the Board continued in 1988-89 to implement revisions to its organizational structure. The process of classification and staffing will continue into 1989-90. For the purposes of reporting in the Program Expenditure Plan this initiative is considered to be complete.

**Services to Native Offenders:** - 1988-89 Initiative - The high rate of incarceration and relatively low parole grant rate for Natives has been recognized for many years. An Interdepartmental Working Group established by the Solicitor General and chaired by the Chairman of the National Parole Board was formed in 1987 to identify means to more effectively meet the needs of Native offenders. As the report of the Working Group was recently completed and forwarded to the Solicitor General this initiative will not appear in the Initiatives section of future Expenditure Plans. Follow-up action by the National Parole Board will be reported in the Program Performance Information Section of a subsequent Program Expenditure Plan.

**Development of Improved Information Management Strategies:** - 1988-89 Initiative - The National Parole Board is continuing its efforts to improve the management of information in order to ensure the efficient and effective provision of relevant, accurate and timely information to support decision-making processes, to ensure responsible program delivery and to permit individuals to better fulfill their responsibilities. In 1989-90 the Board will finalize the identification of the broad range of information requirements within the organization and continue to ensure that systems are in place to provide the required

information. A major component of the Board's strategy will continue to be the joint development and implementation with the Correctional Service of Canada of an automated Offender Management System through which offender information will be electronically transferred between the two organizations.

## E. Program Performance Information

Criteria for measuring the efficiency and effectiveness of the National Parole Board's Program must be related to its mandate and objectives: **Conditional Release** - to review cases and render conditional release decisions on a timely basis in accordance with statutory requirements and the reduction of undue risk to society; **Clemency and Criminal Records** - to review applications and make recommendations on a timely basis with respect to the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy; and **Policy and Corporate Management** - to analyse and articulate conditional release decision-making policy and to efficiently manage the National Parole Board.

The articulation of results and performance standards in these three areas emphasizes the major responsibilities of the Board, the Broad areas within which resources are allocated and within which results are anticipated.

The Board has adopted a number of measures of efficiency in each of the three key result areas. A sample of these performance indicators is provided below for a three year period.

**Figure 6: Performance Indicators, 1985-86 to 1987-88***

| | 1985-86 | 1986-87 | 1987-88 |
|---|---|---|---|
| **Conditional Release:** | | | |
| • Expenditure per release decision | $253 | $268 | $289 |
| • Expenditure per control decision | $255 | $243 | $283 |
| **Clemency and Criminal Records:** | | | |
| • Expenditure per notification of decision | $204 | $122 | $140 |
| **Policy and Corporate Management:** | | | |
| • Expenditure as a percentage of total NPB expenditure | 16% | 16% | 16% |

* Constant (1982-83) dollars used for financial calculations. Inflation factor (1983-84-5.2%, 1984-85-4%, 1985-86-3.9%, 1986-87 4.5%, 1987-88-3.6%; Source-Statistics Canada, Consumer Price Index). Adjustments were made to data reported in previous years due to a miscalculation of constant dollars.

The major contributing factor in the increase in expenditures for conditional release decisions is the large increase in the number of panel hearings at locations remote from the Board's regional offices as a result of the addition of detention provisions to the Parole Act and the provision of panel hearings to provincial and territorial offenders.

Due to the ever-changing nature of the Board's responsibilities and operating procedure as a result of factors such as legislative change, litigation and decision policies it is difficult to forecast efficiency levels for future years.

Effectiveness information related to each of the three result areas is included below.

**Conditional Release:** Social science and criminological research have developed many methods for measuring various aspects of Conditional Release success. There is, however, no consensus as to what success is or what constitutes a valid and reliable measure of success.

It is generally held that supervised early release from prison has at least the direct effect of reducing the potentially debilitating effects of incarceration while assisting in the reintegration of an offender into the community resulting in a significant contribution to public safety.

Revocation and recidivism rates as currently measured are a function of many interrelated factors, only a proportion of which can be affected by National Parole Board policy or operational procedures. Revocation rates reflect the number of offenders returned to prison by a decision of the National Parole Board either as a result of a breach (including conviction for a new offence) or as an act designed to prevent a breach of conditions of release while under supervision. Recidivism rates reflect those individuals who are revoked as well as individuals who are returned to prison for commission of a new offence after warrant expiry date. While paroling authorities must be sensitive to gross changes in these rates they must be considered imperfect performance indicators.

Figures 7 and 8 display the outcome of federal full parole and mandatory supervision releases from 1979-80 to 1983-84 based on the study of the status as of December 18, 1988 of all those offenders released between 1979-80 and 1983-84. Past studies have shown that a four to five year follow up is sufficient to demonstrate revocation and recidivism patterns. It should be noted that a small percentage of those offenders released between 1979 and 1984 remain under supervision. Some of these offenders were revoked or recidivated in the past year, therefore, there are slight increases in the recidivism and revocation rates which were reported in the 1988-89 Expenditure Plan.

**Figure 7: Revocation Rates 1979-80 to 1983-84 Actuals**

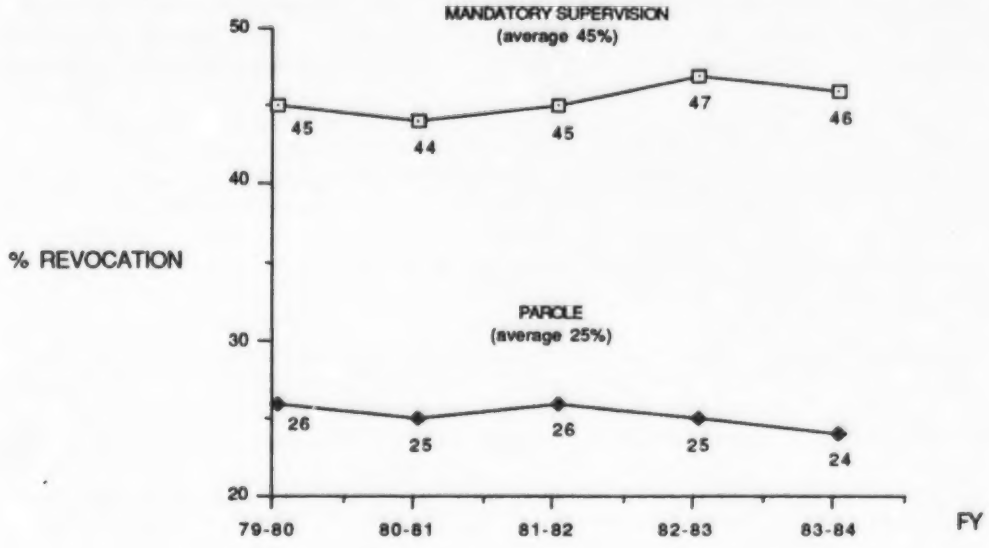
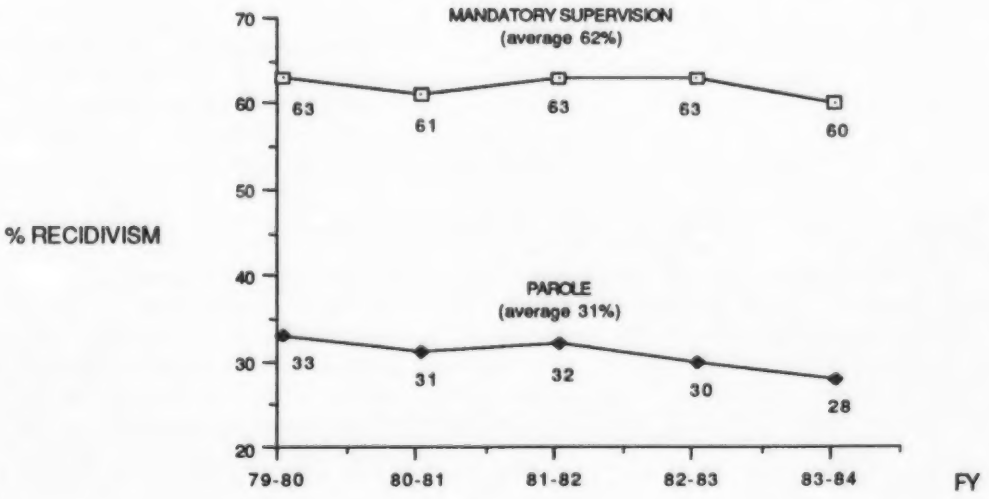



**Figure 8: Recidivism Rates 1979-80 to 1983-84 Actuals**



An important measure of the National Parole Board's operational effectiveness is its ability to comply with the statutory requirements of the relevant legislation and to meet on a timely basis the procedural safeguards provided.

Figure 9 provides data with respect to compliance for a three year period.

**Figure 9: Compliance with Statutory Requirements, 1985-86 to 1987-88**

| Regulation | Percentage of Compliance 85-86 | 86-87 | 87-88 |
|---|---|---|---|
| 1. Holding of panel hearings/review prior to parole eligibility date (Section 14 and subsection 15(1)) | 99.7% | 99.4% | 99.8% |
| 2. Written reasons for negative parole decision within 15 days of the decision (Subsection 19(2)) | 97% | 97% | 93.3% |
| 3. Ensuring legal requirement to give 14 days notice of the post-suspension hearing is given when a hearing is requested (Paragraph 20(2)(b)) | 100% | 100% | 100% |
| 4. Sending of written notification of parole eligibility date to federal inmates within six months of admission (Section 13) | 100% | 100% | 100% |

The Board has not been able to achieve 100% compliance in notifying inmates of negative parole decisions within 15 days of the decision. The lower compliance rate in this area is due to workload pressures in the Board's regional offices. The less than 100% compliance in the area of holding panel hearings/review is due to factors beyond the National Parole Board's control, such as inmate transfers and the reduction of sentence length upon appeal.

**Clemency and Criminal Records:** Through the review of appropriate information and the weighing of significant factors the Board formulates recommendations to Cabinet for the granting of pardons and the exercise of the Royal Prerogative of Mercy. The Board is required by the Parole Act and Criminal Records Act to undertake such reviews upon receipt of applications and to formulate recommendations. An indicator of the Board's effectiveness in this area is the average time involved in processing applications.

It should be noted that approximately 60% of the processing time is consumed in the completion of components of the process, including police inquiries, which fall outside the control of the National Parole Board. The average processing time for Level 1 cases (75% of all cases) in 1985-86, 1986-87 and 1987-88 respectively has been 14.09 months, 9.11 months and 3.1 months. These significant reductions in processing time were a result of improvements in efficiency and increased cooperaton within the criminal justice community. It is expected that there will be a large increase in applications in 1988-89 due in large part to the public's increased knowledge of the program. This will impact on the Board's capacity to process applications in a timely manner.

**Policy and Corporate Management:** The National Parole Board is required to efficiently administer the Parole Act with major emphasis upon the continuing viability of the program in terms of the integrity, quality and independence of its decision-making. The National Parole Board will systematically review its programs to assess the extent to which objectives are being met and to assess the adequacy of related policies and procedures. The articulation of findings, their analysis, and development of appropriate implementation strategies should be regarded as indicators of the Board's effectiveness in this area.

In 1987-88 a preliminary evaluation and an evaluation framework of the detention provisions of the Parole Act were completed jointly with the Correctional Service of Canada. This evaluation identified some preliminary impacts and effects of the legislation as well as some areas where operational improvements could be made in the implementation of the legislation. The preliminary evaluation also revealed that there were considerable variations in the interpretation of the meaning of the term "serious harm" which is a key component of the legislation. The Board is working with the Secretariat of the Ministry of the Solicitor General and the Correctional Service of Canada to develop a common understanding of this term. A full evaluation of the detention provisions will be carried out prior to the Parliamentary Review which is expected to begin in the fall of 1989.

A 1987-88 evaluation of the Board's communication program identified offenders' level of knowledge and information requirements regarding parole and possible improvements in Board publications as areas requiring attention. The information from this evaluation was used in the development of a long-term communications strategy for the Board which will be finalized late in 1988-89.

An evaluation assessment for the early review provisions of the Parole Act was completed in 1987-88 and a joint evaluation of these provisions will be completed with the Correctional Service of Canada early in 1989. During fiscal year 1988-89 the Board's pre-release

decision-making policies are being monitored and an evaluation assessment is being developed for the full evaluation which will begin early in 1989-90. Monitoring of the post-release decision-making policies will begin in 1989 to be followed by an evaluation.

It is expected that the revision of the Board's accountability framework (see page 19) will result in changes to the indicators of efficiency and effectiveness for Board programs.

## Section II
## Supplementary Information

### A. Profile of Program Resources

#### 1. Financial Requirements by Object

National Parole Board financial requirements by object are presented in Figure 10.

**Figure 10: Details of Financial Requirements by Object**

| (thousands of dollars) | Estimates 1989-90 | Forecast 1988-89 | Actual 1987-88 |
|---|---|---|---|
| Personnel | | | |
| Salaries and wages | 13,738 | 13,073 | 12,630 |
| Contributions to employee benefit plans | 2,129 | 1,991 | 1,870 |
| Other personnel costs | 15 | 50 | 53 |
| | 15,882 | 15,114 | 14,553 |
| Goods and services | | | |
| Transportation and communications | 1,979 | 2,075 | 1,668 |
| Information | 300 | 300 | 223 |
| Professional and special services | 800 | 800 | 702 |
| Rentals | 70 | 70 | 49 |
| Purchased repairs and upkeep | 180 | 180 | 151 |
| Materials, utilities and supplies | 370 | 376 | 232 |
| Other subsidies and payments | 5 | 5 | 4 |
| | 3,704 | 3,806 | 3,029 |
| Total operating | 19,586 | 18,920 | 17,582 |
| Capital | 29 | 150 | 527 |
| Total expenditures | 19,615 | 19,070 | 18,109 |

## 2. Personnel Requirements

The National Parole Board is a labour intensive organization, with personnel costs (including statutory contributions to employee benefit plans) constituting 81% of total operating costs.

**Figure 11: Details of Personnel Requirements**

| | Authorized Person-Years | | | Current Salary Range | 1989-90 Average Salary Provision |
|---|---|---|---|---|---|
| | 89-90 | 88-89 | 87-88 | | |
| Executives | 9 | 55 | 52 | 56,200-90,200 | 71,856 |
| Scientific and Professional | 1 | 1 | 1 | 16,185-77,100 | - |
| Administrative and Foreign Service | | | | | |
| Administrative Service | 55 | 51 | 39 | 15,178-64,300 | 43,495 |
| Personnel Administration | 4 | 4 | 4 | 14,737-60,493 | 39,123 |
| Welfare Programs | 24 | 25 | 27 | 16,476-64,300 | 47,771 |
| Financial Administration | 5 | 5 | 5 | 14,100-63,177 | 47,829 |
| Program Administration | 3 | 3 | 3 | 15,178-64,300 | 37,223 |
| Information Services | 4 | 4 | 4 | 15,055-64,300 | 43,950 |
| Other | 1 | 1 | 2 | 21,587-70,665 | - |
| Technical | 2 | 2 | 2 | 14,009-64,044 | 49,538 |
| Administrative and Operational Support | 163 | 171 | 174 | 14,042-35,419 | 25,228 |

**Note:** The person-year columns display the forecast distribution of the authorized person-years for the Program by occupational group. The current salary range column shows the salary ranges by occupational group at October 1, 1988. The average salary column reflects the estimated base salary costs including allowance for collective agreements, annual increments, promotions and merit pay divided by the person-years for the occupational group. Year-to-year comparison of averages may be affected by changes in the distribution of the components underlying the calculations.

| | Non-Controlled Person-Years | | | Current Salary Range | 1989-90 Average Salary Provison |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1989-90 | 1988-89 | 1987-88 | | |
| Other | 50 | - | - | 70,500-135,100 | 82,987 |

## 3. Net Cost of Program

The Estimates of the Program include only those expenditures to be charged to its voted authorities. Figure 12 provides details of other cost items which need to be taken into account to arrive at the estimated total cost of the Program.

**Figure 12: Total Cost of the Program for 1989-90**

| (thousands of dollars) | Main Estimates 1989-90 | Add* Other Costs | Estimated Total Program Cost 1989-90 | Estimated Total Program Cost 1988-89 |
|---|---|---|---|---|
| Ongoing Work of the National Parole Board | 19,615 | 1,862 | **21,477** | 20,849 |

* Other costs of $1,862,000 consist of: ($000)

- accommodation received without charge from Public Works 1,440
- cheque issue and other accounting services received without charge from Supply and Services 37
- employee benefits covering the employer's share of insurance premiums and costs paid by Treasury Board Secretariat 385

# Commission nationale des libérations conditionnelles

# Budget des dépenses 1989-1990

## Partie III

**Plan de dépenses**

**Les documents budgétaires**

Le Budget des dépenses du gouvernement du Canada est divisé en trois parties. Commençant par un aperçu des dépenses totales du gouvernement dans la Partie I, les documents deviennent de plus en plus détaillés. Dans la Partie II, les dépenses sont décrites selon les ministères, les organismes et les programmes. Cette partie renferme aussi le libellé proposé des conditions qui s'appliquent aux pouvoirs de dépenser qu'on demande au Parlement d'accorder. Dans les documents de la Partie III, on fournit des détails supplémentaires sur chacun des ministères ainsi que sur leurs programmes surtout axés sur les résultats attendus en contrepartie de l'argent dépensé.

Les instructions sur la façon de se procurer ces documents se trouvent sur le bon de commande qui accompagne la Partie II.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue BT31-2/1990-III-45
ISBN 0-660-54714-7

Budget des dépenses 1989-1990

Partie III

Commission nationale des
libérations conditionnelles

## Préface

Conçu pour servir de document de référence, le présent plan de dépenses propose à ses utilisateurs différents niveaux d'information pouvant répondre à leurs besoins propres.

Le document comprend deux sections. La section I présente un aperçu et une description du Programme, des données de base, les objectifs et les perspectives en matière de planification, ainsi que des données sur le rendement qui servent à justifier les ressources demandées. La section II fournit de plus amples renseignements sur les coûts et les ressources ainsi que des analyses spéciales qui permettront au lecteur de mieux comprendre le Programme.

La section I est précédée des autorisations de dépenser provenant de la Partie II du Budget des dépenses et du Volume II des Comptes publics. Cette façon de procéder a pour objet d'assurer une certaine continuité avec les autres documents budgétaires et de permettre l'évaluation des résultats financiers du Programme au cours de l'année écoulée.

Ce document permettra au lecteur de trouver facilement les renseignements qu'il cherche. La table des matières expose en détail le contenu de chaque section. En outre, dans tout le document, des renvois permettent au lecteur de trouver de plus amples renseignements sur les postes de dépense qui l'intéressent particulièrement.

## Table des matières

**Autorisations de dépenser**

A. Autorisations pour 1989-1990 4
B. Emploi des autorisations en 1987-1988 5

**Section I**
**Aperçu du Programme**

A. Plans pour 1989-1990
   1. Points saillants 6
   2. Sommaire des besoins financiers 6
B. Rendement récent
   1. Points saillants 7
   2. Examen des résultats financiers 9
C. Données de base
   1. Introduction 9
   2. Mandat 10
   3. Objectif du Programme 10
   4. Description du Programme 10
   5. Organisation du Programme en vue de son exécution 12
D. Perspective de planification
   1. Facteurs externes qui influent sur le Programme 13
   2. Initiatives 17
   3. État des initiatives annoncées antérieurement 17
E. Données sur le rendement 20

**Section II**
**Renseignements supplémentaires**

A. Aperçu des ressources du Programme
   1. Besoins financiers par article 27
   2. Besoins en personnel 28
   3. Coût net du Programme 29

## Autorisations de dépenser

### A. Autorisations pour 1989-1990 — Partie II du Budget des dépenses

**Besoins financiers par autorisation**

| Crédits (en milliers de dollars) | | Budget principal 1989-1990 | Budget principal 1988-1989 |
|---|---|---|---|
| | **Commission nationale des libérations conditionnelles** | | |
| 20 | Dépenses du Programme | **17 486** | 16 506 |
| (L) | Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés | **2 129** | 1 991 |
| | **Total de l'organisme** | **19 615** | 18 497 |

**Crédits - Libellé et sommes demandées**

| Crédits | (dollars) | Budget principal 1989-1990 |
|---|---|---|
| | **Commission nationale des libérations conditionnelles** | |
| 20 | Commission nationale des libérations conditionnelles - Dépenses du Programme | **17 486 000** |

**Programme par activité**

| (en milliers de dollars) | Budget principal 1989-1990 | | | | Budget principal 1988-1989 |
|---|---|---|---|---|---|
| | Années-personnes autorisées | Budgétaire Fonctionnement | Dépenses en capital | **Total** | |
| Opérations de la Commission | 271 | 19 586 | 29 | **19 615** | 18 497 |
| Années-personnes autorisées en 1988-1989 | 322 | | | | |

**Nota:** Les données sur les années-personnes pour l'année financière 1989-1990 excluent le personnel exempté des ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil étant donné que ces années-personnes ne relèvent plus du Conseil du trésor.

**B. Emploi des autorisations en 1987-1988 — Volume II des Comptes publics**

| Crédits | (dollars) | Budget principal | Total disponible | Emploi réel |
|---|---|---|---|---|
| | **Commission nationale des libérations conditionnelles** | | | |
| 20 | Dépenses du Programme | 14 003 000 | 16 298 320 | **16 239 107** |
| (L) | Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés | 1 738 000 | 1 870 000 | **1 870 000** |
| | **Total du Programme - Budgétaire** | 15 741 000 | 18 168 320 | **18 109 107** |

## Section I
## Aperçu du Programme

### A. Plans pour 1989-1990

#### 1. Points saillants

La Commission nationale des libérations conditionnelles s'est fixée, pour 1989-1990, les principaux objectifs suivants:

- participer activement aux mesures de suivi visant à améliorer le système de justice pénale, plus spécialement le programme des libérations conditionnelles (voir page 17);
- accroître davantage la qualité du processus décisionnel en matière de libérations conditionnelles (voir page 17);
- parachever la stratégie des communications à long terme et commencer à la mettre en oeuvre (voir page 18);
- mettre la dernière main au cadre de responsabilités et rendre la Commission encore plus transparente (voir page 19).

#### 2. Sommaire des besoins financiers

**Tableau 1: Besoins financiers**

| (en milliers de dollars) | **Budget des dépenses 1989-1990** | Prévu 1988-1989 | Différence |
|---|---|---|---|
| Opérations de la Commission | **19 615** | 19 070 | 545 |
| Années-personnes | **271** | 325 | (54) |

**Explication de la différence:** L'augmentation de 2,8 % ou de 545 000 $ des besoins pour 1989-1990 par rapport aux dépenses de 1988-1989 est due aux facteurs suivants:

- augmentations attribuables à la hausse des traitements et des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés — 864 000 $
- diminutions des traitements, des contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés et des autres coûts de fonctionnement occasionnées par une baisse de 1,5 % des années-personnes (5 années-personnes) — (197 000 $)

- diminutions attribuables aux ressources non récurrentes prévues, en 1988-1989, pour le déménagement du bureau de la Région du Pacifique (219 000 $), le programme d'emplois d'été pour étudiants Défi 88 (25 000 $) et la rénovation de la salle des ordinateurs de l'Administration centrale (50 000 $) (294 000 $)

- ressources supplémentaires pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés et les autres coûts de fonctionnement associés à l'augmentation du nombre de décisions à prendre en matière de libération conditionnelle 58 000 $

- ressources supplémentaires pour l'augmentation de la charge de travail dans le domaine des communications (1 année-personne) 134 000 $

- diminution des niveaux de référence attribuable aux économies réalisées sur les coûts de fonctionnement à la suite du déménagement du bureau de la Région du Pacifique à Abbotsford (20 000 $)

**Explication des prévisions pour 1988-1989:** Les prévisions pour 1988-1989 (datées du 30 décembre 1988) sont de 3,1 %, ou 573 000 $, supérieures au Budget principal de 1988-1989 qui s'établissait à 18,5 millions de dollars. Outre les ressources transférées du Conseil du Trésor au programme d'emplois d'été pour étudiants, la différence provient surtout des éléments suivants:

- Budget supplémentaire pour couvrir les dépenses de fonctionnement occasionnées par le déménagement du bureau de la Région du Pacifique de Burnaby à Abbotsford 219 000 $

- Budget supplémentaire pour l'augmentation du nombre de décisions à prendre en matière de libération conditionnelle 279 000 $

- Budget supplémentaire pour les rénovations de la salle des ordinateurs de l'Administration centrale 50 000 $

## B. Rendement récent

### 1. Points saillants

Voici les réalisations et les changements importants concernant les plans antérieurs et tout particulièrement les points saillants du plan de dépenses du Programme pour 1987-1988.

**Planification stratégique:** L'énoncé de mission qui a été approuvé à la fin de 1986 a doté la Commission d'une orientation générale et d'un cadre de travail pour la planification, l'élaboration des politiques et les opérations de 1987-1988 et de 1988-1989 (voir page 17).

**Examen de l'organisation:** En 1987-1988, la Commission a décidé de réviser la structure de gestion de la haute direction, puis elle a amorcé le processus de mise en oeuvre de la nouvelle structure et de dotation des postes à l'appui. La réorganisation se poursuivra en 1989-1990 (voir page 19).

**Révision et élaboration des politiques de la Commission:** Un élément important de l'examen général des politiques s'est concrétisé, en 1987-1988, par l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre de politiques décisionnelles prélibératoires qui délimitaient, sans restreindre indûment, l'exercice des pouvoirs discrétionnaires des commissaires (voir page 19).

**Élaboration d'un cadre de responsabilités:** La Commission a fait des progrès remarquables vers l'accroissement de ses obligations de rendre compte grâce à des projets comme l'élaboration de l'énoncé de mission et des politiques décisionnelles. En 1987-1988, la Commission a présenté au Conseil du Trésor sa première proposition relativement à l'initiative visant à accroître les pouvoirs et la responsabilité des ministres. La préparation de la dernière révision du cadre de responsabilités se poursuivra en 1989-1990 (voir page 19).

**Amélioration des stratégies de gestion de l'information:** En 1987-1988, la Commission a commencé à recenser les divers renseignements dont elle avait besoin pour appuyer l'exécution de ses programmes et aider les employés et l'organisation à respecter leurs obligations de rendre compte individuelles et organisationnelles. Elle a continué à travailler en étroite collaboration avec le Service correctionnel du Canada afin d'élaborer un système automatisé de gestion des détenus grâce auquel les renseignements sur les détenus seront transférés électroniquement d'un organisme à l'autre (voir page 20).

**Détenus violents et dangereux, et mise en liberté anticipée de détenus non violents:** En 1987-1988, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada ont terminé ensemble un cadre d'évaluation et une évaluation préliminaire des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle relatives au maintien en incarcération (voir page 25). La mise en oeuvre des politiques décisionnelles prélibératoires a aussi permis de rappeler aux commissaires l'importance à accorder aux risques que peut représenter une mise en liberté sous condition au moment de prendre une décision.

En 1987-1988, la Commission et le Service correctionnel ont amorcé une évaluation conjointe des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle prévoyant un examen automatique des cas à la date d'admissibilité à la semi-liberté (voir page 26).

## 2. Examen des résultats financiers

**Tableau 2: Résultats financiers de 1987-1988**

| (en milliers de dollars) | 1987-1988 | | |
|---|---|---|---|
| | Réel | Budget principal | Différence |
| Opérations de la Commission | 18 109 | 15 741 | 2 368 |
| Années-personnes autorisées | 313 | 307 | 6 |

**Explication de la différence:** Les dépenses de 1987-1988 étaient de 2 368 000 $ (15 %) supérieures aux dépenses prévues dans le Budget des dépenses principal, et ce, surtout à cause des facteurs suivants:

- ressources additionnelles prévues par le Budget supplémentaire pour les augmentations de la charge de travail découlant des modifications apportées à la Loi sur la libération conditionnelle (projet de loi C-67), des dispositions de la Charte des droits et libertés et des recommandations faites à la suite de l'enquête du coroner sur les circonstances entourant la mort de Celia Ruygrok (6 années-personnes) 1 520 000 $
- ressources provenant du Conseil du Trésor pour les coûts des indemnités de départ et des versements forfaitaires et pour le relèvement des salaires de certains groupes professionnels 755 000 $
- ressources supplémentaires pour les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés 132 000 $
- ressources additionnelles pour le programme d'emplois d'été pour les étudiants 20 000 $
- sous-utilisation des ressources affectées aux opérations (traitements et autres dépenses de fonctionnement) (59 000 $)

## C. Données de base

### 1. Introduction

La Commission est l'une des composantes du système canadien de justice pénale, dont l'objet est de contribuer au maintien d'une société juste, pacifique et sûre. Ce système comprend plusieurs éléments étroitement liés, y compris l'appareil de droit pénal, la magistrature et les

avocats, les forces de l'ordre, les services correctionnels, les organismes privés et les organismes de bénévolat. Les pouvoirs dans ces domaines sont partagés par tous les ordres de gouvernement.

Au niveau fédéral, la Commission fait partie du ministère du Solliciteur général, qui comprend également le Secrétariat, la Gendarmerie royale du Canada, le Service canadien du renseignement de sécurité, le Service correctionnel du Canada, l'Enquêteur correctionnel, le Comité externe d'examen, la Commission des plaintes du public (Gendarmerie royale du Canada) et l'Inspecteur général (Service canadien du renseignement de sécurité).

## 2. Mandat

Les pouvoirs de la Commission découlent de la Loi sur la libération conditionnelle et de son règlement d'application, pour ce qui est de la libération conditionnelle, de la Loi sur le casier judiciaire, pour ce qui est des questions de clémence, de la Loi sur les pénitenciers, pour ce qui est des absences temporaires, de la Loi sur les prisons et les maisons de correction et du Code criminel du Canada.

La Commission exerce une compétence absolue sur les décisions ayant trait à la libération conditionnelle des détenus sous responsabilité fédérale; elle prend aussi des décisions à l'égard des détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires ne disposant pas de leur propre commission des libérations conditionnelles. (Les détenus sous responsabilité fédérale purgent une peine de deux ans ou plus, tandis que les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale purgent une peine inférieure à deux ans). Il y a des commissions provinciales seulement au Québec, en Ontario et en Colombie-Britannique. La Commission est donc compétente dans les sept autres provinces et les territoires en matière de mise en liberté sous condition de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale.

## 3. Objectif du Programme

Exercer des pouvoirs légaux et des pouvoirs de réglementation pour accorder et contrôler la mise en liberté sous condition des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement et présenter des recommandations en vue de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence.

## 4. Description du Programme

Conformément aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle et d'autres lois pertinentes, la Commission est un organisme administratif autonome qui octroie, refuse et dirige la mise en liberté sous condition des détenus incarcérés dans des pénitenciers fédéraux et qui fait des recommandations concernant l'exercice de la prérogative royale de clémence et l'octroi de pardons. En outre, la Commission exerce les mêmes pouvoirs et responsabilités, à l'exception de l'octroi des permissions de sortir, à l'endroit des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale dans les provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles.

Quatre catégories de mise en liberté sous condition sont à la disposition des détenus. La Commission a la discrétion absolue d'octroyer, de refuser ou de révoquer les trois catégories suivantes de mise en liberté sous condition : la permission de sortir, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. La quatrième catégorie, la liberté surveillée, n'est pas discrétionnaire et est surtout fonction du nombre de journées de réduction légale de peine. Les quatre catégories sont décrites ci-dessous.

**La permission de sortir:** est une mise en liberté occasionnelle et discrétionnaire accordée par l'établissement pour des raisons humanitaires ou médicales. Une permission de sortir peut être octroyée pour permettre à un détenu de recevoir des soins médicaux spéciaux, d'assister à des funérailles ou de rencontrer d'éventuels employeurs.

**La semi-liberté:** est une forme de mise en liberté conditionnelle et discrétionnaire, qui vise à aider l'intéressé à se préparer à la libération conditionnelle totale ou à la libérté surveillée. Elle est également très utile pour déterminer si l'intéressé est prêt à bénéficier de l'une ou l'autre de ces mesures. La semi-liberté est ordinairement accordée à des fins précises comme des travaux, un stage spécial ou un traitement médical d'une durée limitée. Le bénéficiaire doit retourner régulièrement dans un établissement ou dans un foyer de transition.

**La libération conditionnelle totale:** est une forme de mise en liberté conditionnelle discrétionnaire, qui permet à un détenu de purger sa peine dans la collectivité, pourvu qu'il respecte un certain nombre de conditions portant sur sa liberté de mouvement et sur son comportement, et qu'il se présente régulièrement à un agent de liberté conditionnelle et à la police.

Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle, les catégories susmentionnées de mise en liberté sous condition peuvent être octroyées lorsque:

- le délai minimal précisé par la loi ou le règlement en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle est respecté;
- la libération du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société;
- dans le cas d'une libération conditionnelle totale, le détenu a profité au maximum de son incarcération;
- l'amendement et la réadaptation du détenu seront facilités par l'octroi de la libération.

Le processus décisionnel par lequel les mises en liberté sous condition sont accordées commence par l'étude du cas du détenu, qui comporte une analyse du casier judiciaire et des rapports de divers établissements carcéraux. Cette étape terminée, la Commission commence son examen, qui comprend généralement une audience à laquelle assistent des commissaires et le détenu. Avant l'audience, la Commission communique

au détenu les renseignements sur lesquels elle fondera sa décision. À l'audience, elle lui fait part de toute nouvelle information qu'elle ne lui avait pas communiquée auparavant. L'examen terminé, les commissaires passent au vote. Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu pourra être libéré sous surveillance. Le détenu doit satisfaire à des conditions bien précises, sinon, sa liberté conditionnelle peut être suspendue ou révoquée.

**La liberté surveillée:** constitue la quatrième forme de mise en liberté sous condition. La plupart des détenus qui ne bénéficient pas d'une liberté conditionnelle ont légalement le droit de purger dans la collectivité la partie de leur peine qui leur a été créditée sous forme de jours de réduction légale de peine, à condition que ce soit sous la liberté surveillée. Le système de réduction légale de peine est fondé sur le comportement du détenu en établissement et permet à ce dernier de réduire d'un tiers, au maximum, la partie de sa peine à purger en établissement. Contrairement à la libération conditionnelle, qui est laissée à la discrétion de la Commission, la libérté surveillée est déterminée par le nombre de journées de réduction de peine à l'actif du détenu. Toutefois, en 1986, la Commission a reçu le pouvoir de retarder la mise en liberté surveillée de certains détenus violents ou d'imposer des conditions auxquelles ces détenus doivent satisfaire avant d'être mis en liberté. En outre, la Commission a le droit de fixer les conditions de toute liberté surveillée et de réincarcérer les détenus pour le reste de leur peine s'ils n'observent pas les conditions fixées ou s'il est peu probable qu'ils les observent.

## 5. Organisation du Programme en vue de son exécution

**Structure des activités:** La Commission a choisi une activité, soit celle des Opérations, pour décrire son Programme. Dans le cadre de cette activité, la Commission élabore des politiques et des procédures régissant les responsabilités en matière de décisions et de recommandations et elle assure tout le soutien administratif, notamment en ce qui concerne les politiques, la planification, la recherche, la gestion des cas, les communications, les finances, l'administration et le personnel.

**Organisation:** L'Administration centrale de la Commission se trouve à Ottawa. La Commission compte cinq bureaux régionaux (Moncton, Montréal, Kingston, Saskatoon et, depuis septembre, Abbotsford). Auparavant, le bureau de la Région du Pacifique était situé à Burnaby.

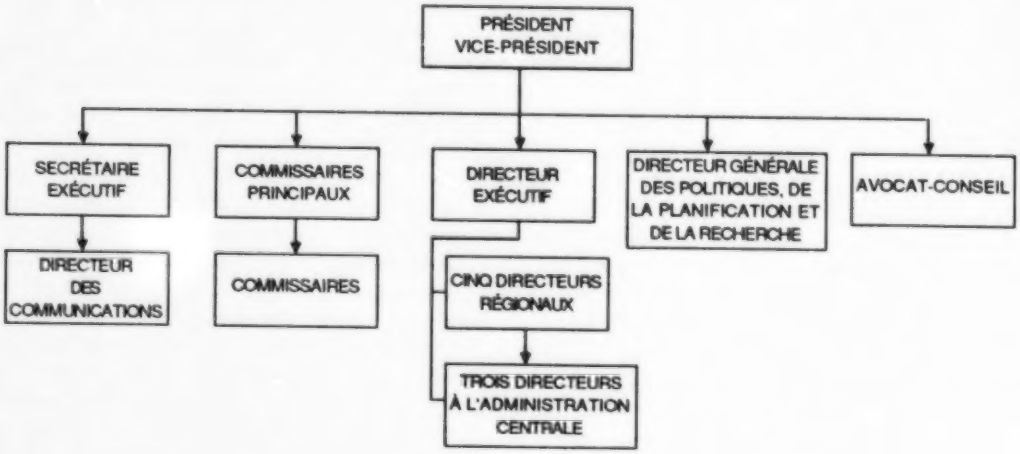
Le Président est le fonctionnaire exécutif en chef chargé de toutes les questions relatives à la Commission. Bien que le Président relève du Solliciteur général, la Commission est indépendante de tout contrôle externe dans l'exercice de son pouvoir décisionnel, exception faite du contrôle ultime que le Parlement exerce grâce à son pouvoir législatif.

Le Président et le vice-président sont directement appuyés par le directeur exécutif, le secrétaire exécutif et le directeur général des Politiques, de la planification et de la recherche. Les commissaires affectés dans chacun des cinq bureaux régionaux et à la Division d'appel

de l'Administration centrale sont placés sous la direction d'un commissaire principal qui relève du Président. Les services opérationnels qui doivent être offerts pour soutenir les programmes de la Commission ressortissent aux directeurs régionaux et aux directeurs généraux des Finances et de l'administration, des Ressources humaines et de la Clémence et des pardons. Les titulaires de ces postes relèvent du directeur exécutif, le principal agent responsable de la Commission. Le directeur des communications relève du secrétaire exécutif et s'occupe du programme des communications de la Commission. La structure de la Commission a été révisée en 1987 et en 1988 afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux décisions prises par les commissaires. L'organigramme de la Commission se trouve au tableau 3.

La Commission proprement dite comprend jusqu'à 36 commissaires à temps plein nommés par le gouverneur en conseil pour une période maximale de 10 ans, à la suite de la recommandation du Solliciteur général. Plusieurs commissaires temporaires ont également été nommés dans chaque région pour aider la Commission à s'acquitter de sa tâche. En outre, des représentants de chacune des cinq régions (commissaires communautaires) sont désignés membres ordinaires de la Commission lorsqu'on envisage de libérer sous condition des détenus qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité ou des peines d'une durée indéterminée.

**Tableau 3: Organigramme**




## D. Perspective de planification

### 1. Facteurs externes qui influent sur le Programme

La Commission a relevé un certain nombre de facteurs environnementaux qui, dans un proche avenir, continueront d'influer considérablement sur ses activités.

**Climat économique:** Il est à prévoir que les restrictions financières touchant l'ensemble de l'administration fédérale se poursuivront dans un avenir prévisible. La Commission continuera donc d'être pressée d'améliorer son efficacité opérationnelle à un moment où son travail augmente et se complexifie. Ce facteur est particulièrement significatif pour la Commission, puisque, entre 1985-1986 et 1987-1988 le nombre de décisions rendues à la suite d'audiences a augmenté de 72 % comparativement au nombre de décisions rendues à la suite d'examens de dossiers. Les ressources consacrées directement au processus de décision ont donc augmenté de façon spectaculaire.

**Climat social:** Les dispositions de la Charte des droits et libertés et l'accent accru que l'on met sur l'ouverture et sur l'obligation de rendre compte au sein du gouvernement continueront à avoir des répercussions sur le système de justice pénale. La Commission doit veiller à ce que ses politiques, ses modalités et ses décisions respectent toutes l'esprit et la lettre de la Charte et l'obligation d'agir équitablement. En outre, elle doit se préoccuper davantage de la sécurité publique et des doutes croissants concernant l'efficacité du système de justice pénale, en général, et de la détermination de la peine, des services correctionnels et des libérations conditionnelles, en particulier. Ces facteurs obligeront la Commission à s'assurer que les objectifs de mise en liberté sous condition sont clairement énoncés et communiqués dans le cadre d'une campagne efficace d'information du public et à s'efforcer de continuer à prendre des décisions éclairées.

**Prévisions de la population carcérale:** Le nombre de décisions à prendre par la Commission dépend surtout de la population carcérale fédérale, plus précisément du nombre et du type de détenus admissibles à une forme quelconque de libération. Selon les prévisions du Service correctionnel du Canada pour 1988-1989, on doit s'attendre à des hausses constantes de la population carcérale au moins jusqu'en 1992 (voir le tableau 4). Ce même tableau montre aussi l'augmentation du nombre de détenus qui seraient alors admissibles à une libération conditionnelle totale. Normalement, 70 %, en moyenne, des détenus sous responsabilité fédérale sont admissibles annuellement à la libération conditionnelle totale. Chaque année, la Commission examine automatiquement près de la moitié du total des cas sous responsabilité fédérale. Les 20 % qui restent sont examinés à la demande des intéressés. Les décisions relatives au maintien en incarcération ou à l'imposition de conditions spéciales aux détenus sur le point d'être mis en liberté surveillée gonflent également le travail de la Commission. Entre le 25 juillet 1986, date à laquelle les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle relatives au maintien en incarcération sont entrées en vigueur, et le 31 mars 1988, la Commission a examiné 420 cas de maintien possible en incarcération. Pour 153 des détenus en question, une décision de maintien en incarcération a été rendue tandis que les autres ont été libérés selon certaines conditions. La Commission examine aussi le cas de nombreux détenus sous responsabilité fédérale qui, cette année-là, ne sont pas admissibles à une libération conditionnelle totale en vue de leur octroyer une permission de sortir ou une semi-liberté. En vertu des modifications récentes apportées à la Loi sur la libération conditionnelle, la Commission doit désormais examiner automatiquement le

cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à leur date d'admissibilité à la semi-liberté, à moins que le détenu ait renoncé à son droit à l'examen.

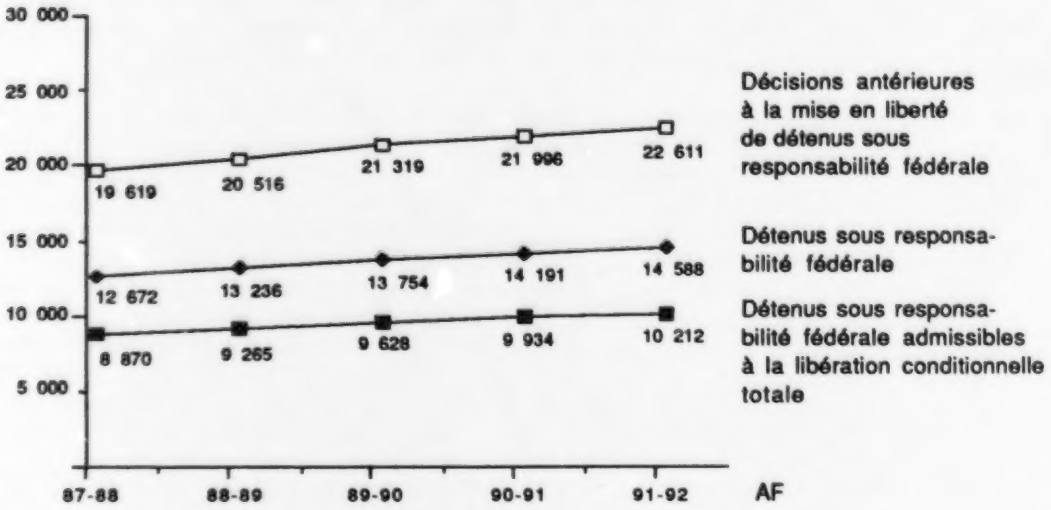
Le tableau 4 présente les prévisions de la charge de travail de la Commission occasionnée par le processus décisionnel prélibératoire (décisions prises au sujet d'un détenu inscrit dans un établissement). Il est prévu que le nombre de décisions connaîtra une augmentation proportionnée à l'augmentation de la population carcérale.

La Commission prend également des décisions relatives à la mise en liberté de détenus incarcérés dans les établissements des provinces et territoires qui n'ont pas de commission des libérations conditionnelles. En 1987-1988, elle a rendu 3 425 décisions prélibératoires concernant des détenus sous responsabilité provinciale et territoriale. Comme les données fournies pas les administrations ne sont pas suffisantes pour être comparées, le nombre de détenus sous responsabilité provinciale et territoriale n'est pas connu, mais il devrait lui aussi continuer d'augmenter, ce qui accroîtra la charge de travail de la Commission. Puisque celle-ci a commencé à tenir des audiences pour eux, conformément à l'article 15 de la Charte des droits et libertés, on s'attend à une hausse du nombre de demandes de libération conditionnelle. La tenue d'audiences dans ces cas plutôt que d'examens des dossiers aura d'importantes répercussions sur la charge de travail et sur les ressources de la Commission.

La Commission prend des décisions concernant non seulement les détenus incarcérés, mais aussi les bénéficiaires d'une libération conditionnelle totale ou d'une liberté surveillée. Le tableau 5 fournit des renseignements sur le nombre total de libérés conditionnels sous responsabilité fédérale, provinciale et territoriale et sur le nombre de détenus sous responsabilité fédérale ayant obtenu une liberté surveillée. En 1987-1988, le nombre de détenus ayant obtenu une libération conditionnelle totale ou une liberté surveillé a augmenté de plusieurs centaines par rapport aux niveaux des années précédentes. Cette hausse est principalement attribuable à une augmentation du nombre de libérations conditionnelles octroyées. À l'avenir, les prévisions pour les années ultérieures seront révisées si la tendance à la hausse semble vouloir se maintenir. Le tableau 5 présente aussi le nombre de décisions que la Commission devrait rendre au sujet des bénéficiaires d'une libération conditionnelle totale ou d'une liberté surveillée.

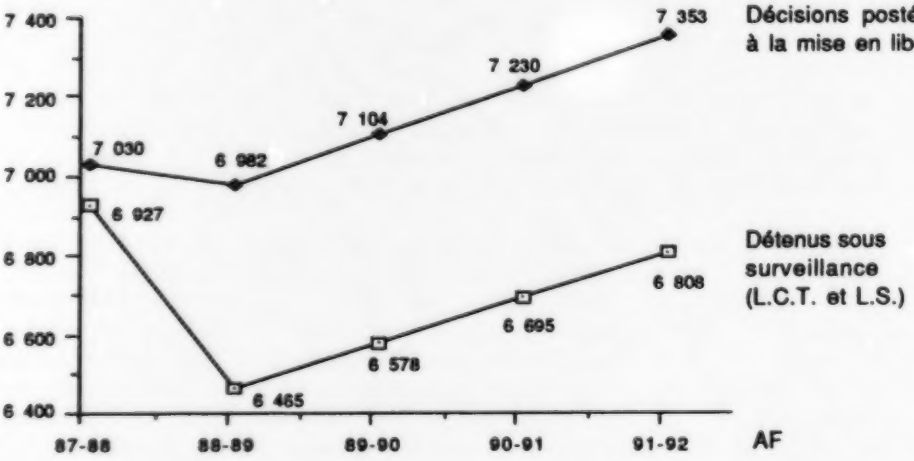
La Division d'appel, située à Ottawa, doit réexaminer, à la demande d'un détenu, certaines décisions défavorables rendues par les commissaires des bureaux régionaux. En 1987-1988, 1 216 demandes de réexamen ont été présentées. Jusqu'à présent, le nombre de demandes présentées en 1988-1989 a augmenté considérablement. Si cette tendance se maintient, elle aura des répercussions sur les ressources de la Division d'appel. Si la Commission ne reçoit pas de ressources supplémentaires pour faire face à cette augmentation constante, elle verra le temps de traitement des demandes augmenter et sera peut-être tenue de trouver des mesures pouvant permettre de réduire le nombre d'appels.

**Tableau 4: Prévisions du nombre total de détenus sous responsabilité fédérale, du nombre de ces détenus admissibles à la libération conditionnelle totale et du nombre de décisions prélibératoires rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1987-1992***




* Chiffres réels pour 1987-1988

**Tableau 5: Prévisions du nombre de détenus de ressort fédéral, provincial et territorial sous surveillance et du nombre de décisions postcarcérales rendues par la CNLC à l'égard de ces détenus - 1987-1992***




* Chiffres réels pour 1987-1988

## 2. Initiatives

Compte tenu des facteurs environnementaux, la Commission nationale des libérations conditionnelles, en plus de ses responsabilités permanentes, poursuivra, en 1988-1989, les initiatives en cours, amorcera quelques nouvelles initiatives liées aux priorités énoncées dans les plans de dépenses des années antérieures et consolidera les initiatives terminées.

## 3. État des initiatives annoncées antérieurement

**Planification stratégique et réforme correctionnelle:** - Initiative de 1987-1988 - Au cours des deux dernières années, la Commission a amorcé une initiative de planification stratégique axée notamment sur la clarification de sa mission et sur l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies visant à la réalisation de cette mission. Étant donné que l'énoncé de mission a été parachevé, l'initiative de planification stratégique est considérée comme terminée. Cet énoncé a fourni, et continuera de fournir, un cadre et une orientation pour la contribution active de la Commission à un certain nombre d'initiatives dont l'objet était d'examiner ou de remettre en question le rôle de la libération conditionnelle au sein du système de justice pénale. Au nombre de ces initiatives, mentionnons le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine (1987), le rapport du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général, la révision du droit correctionnel, un certain nombre d'enquêtes du coroner, le projet de loi déposé en août 1988 par le Solliciteur général visant à modifier en profondeur le système de libération conditionnelle et l'examen de la libération conditionnelle réalisé par l'Association du barreau canadien.

La Commission estime que la conjoncture actuelle se prête très bien à l'amélioration du système de justice pénale, plus particulièrement des services correctionnels et de la libération conditionnelle : il suffirait aux intéressés de coordonner leurs efforts afin de donner suite aux rapports et aux propositions législatives précités. Il est donc prioritaire que la Commission continue de participer et de contribuer activement à ces initiatives et d'y donner suite avec la collaboration des autres organismes du Ministère et des intervenants du système de justice pénale.

**Décisions de qualité:** - Initiative de 1988-1989 - La Commission s'est fixée comme premier objectif pour 1988-1989 d'améliorer la qualité de ses décisions en matière de libération conditionnelle et de ses recommandations en matière de clémence. Parmi les activités qui ont contribué à cet objectif, mentionnons la révision du manuel des politiques en matière de libération conditionnelle, la mise en oeuvre et la surveillance des politiques décisionnelles prélibératoires, la mise en oeuvre d'un système de prévision de la récidive, l'approbation et la mise en oeuvre de politiques décisionnelles postcarcérales, l'amélioration du soutien des employés au processus décisionnel, l'élaboration et la mise en oeuvre partielle d'un processus de vérification et d'enquête, la multiplication des cours de formation offerts aux commissaires et l'intensification de la coordination et de

la collaboration entre les organismes du ministère du Solliciteur général. En 1989-1990, la Commission consolidera les initiatives mentionnées ci-dessus et mettra un accent particulier sur les suivantes : contrôle, évaluation et amélioration des politiques décisionnelles, application du processus de vérification et d'enquête, amélioration de la coordination et de la collaboration avec les autres organismes du Ministère, particulièrement le Service correctionnel du Canada et le Secrétariat. En 1989-1990, les fonds utilisables pour ces initiatives sont évalués à environ 330 000 $.

**Communications et information du public:** - Initiative de 1988-1989 - Selon la Commission, le succès du programme de libération conditionnelle dépend largement de l'appui d'un public bien informé. En 1987-1988 et en 1988-1989, la Commission a légèrement amélioré ses relations avec les médias et ses programmes d'information du public. Pour ce faire, elle a multiplié ses rapports avec les médias et publié des documents dont l'objet était d'aider le public à mieux connaître et à mieux comprendre son rôle et de détruire certains mythes au sujet de la libération conditionnelle discrétionnaire. Compte tenu de l'actuelle controverse soulevée par l'efficacité de la libération conditionnelle, la Commission estime qu'il lui faudra absolument apporter d'autres améliorations à son programme de communications. Elle en fera donc une priorité pour 1989-1990. La Commission commencera la mise en oeuvre d'une stratégie des communications à long terme, qui sera approuvée d'ici la fin de 1988-1989. Pour élaborer cette stratégie, la Commission s'est fortement inspirée d'un rapport exhaustif préparé, en 1988, par des experts-conseils. Ce rapport proposait une foule d'activités de communications et d'information du public. Aux fins de sa stratégie, la Commission a l'intention d'accroître sa capacité régionale en matière de communication et d'information. Pour maximiser l'efficacité de ses efforts, la Commission cherchera de nouveaux moyens d'offrir ses programmes de communications avec la collaboration des autres organismes du Ministère et des autres intervenants du système de justice pénale. En 1989-1990, les fonds utilisables pour l'amélioration du programme de communications et d'information du public sont évalués à environ 135 000 $.

**Détenus violents et dangereux:** - Initiative de 1985-1986 - La Commission s'efforce, en toute priorité, de réduire au minimum les risques pour la société lorsqu'elle libère des détenus sous condition. La mise en oeuvre des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelles relatives au maintien en incarcération a permis au système correctionnel de contribuer davantage à la protection de la société. Étant donné que ces dispositions ont été appliquées, l'initiative est considérée comme terminée. Des renseignements relatifs à l'évaluation de ces dispositions se trouvent dans une autre section du présent document (voir page 25).

**Mise en liberté anticipée de détenus non violents:** - Initiative de 1986-1987 - Les nouvelles dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle prévoyant l'examen automatique du cas de tous les détenus sous responsabilité fédérale à la date d'admissibilité à la semi-liberté ont accru la capacité de la Commission d'accélérer la mise en liberté de

certains détenus non violents dans le cadre de programmes communautaires. Ces dispositions ayant été pleinement mises en oeuvre, l'initiative est considérée comme terminée. Une évaluation de ces dispositions est en cours (voir page 26).

**Élaboration d'un cadre de responsabilités:** - Initiative de 1987-1988 - Au cours des dernières années, la Commission a fait d'énormes progrès pour ce qui est du respect de ses obligations de rendre compte grâce à des initiatives comme l'approbation de sa mission et des stratégies de mise en oeuvre connexes, l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques décisionnelles et l'amélioration des programmes de communication et d'information visant à aider le public à mieux comprendre la Commission et la libération conditionnelle et à rendre la Commission plus transparente. La Commission s'est engagée à en faire davantage dans ces domaines, à mieux s'acquitter de ses obligations de rendre compte et à trouver d'autres moyens de devenir plus transparente. La Commission poursuit ses discussions avec le Conseil du Trésor au sujet de l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels. En 1989-1990, la Commission précisera davantage son cadre de responsabilités et s'efforcera de mettre fin à ses négociations avec le Conseil du Trésor.

**Révision et élaboration des politiques de la Commission:** - Initiative de 1987-1988 - Le manuel des politiques en matière de mise en liberté sous condition a été révisé et distribué en 1988-1989 afin d'éclaircir et de raffermir les politiques de la Commission. Comme on l'a déjà mentionné, les politiques décisionnelles ont été terminées et mises en oeuvre. Cette initiative est désormais considérée comme terminée. Les répercussions de ces politiques seront évaluées à une date ultérieure (voir page 26).

**Examen de l'organisation:** - Initiative de 1987-1988 - Désireuse d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien au processus décisionnel, la Commission a, en 1988-1989, continué la mise en oeuvre des révisions approuvées pour sa structure organisationnelle. La classification et la dotation se poursuivront en 1989-1990. Cette initiative est considérée comme terminée aux fins du compte rendu sur les initiatives qui doit être présenté dans le plan de dépenses.

**Services aux détenus autochtones:** - Initiative de 1988-1989 - On sait depuis longtemps que le taux d'incarcération des autochtones est élevé et que leur taux d'admission à la libération conditionnelle est relativement faible. Un groupe de travail créé en 1987 par le Solliciteur général et placé sous la direction du président de la Commission a été chargé de recenser les moyens de mieux répondre aux besoins des détenus autochtones. Comme le rapport du groupe de travail a été récemment terminé et envoyé au Solliciteur général, cette initiative ne figurera pas dans la section "Initiatives" des plans de dépenses ultérieurs. Les mesures de suivi qui auront été prises seront présentées dans la section "Données sur le rendement" d'un prochain plan de dépenses.

**Amélioration des stratégies de gestion de l'information:** - Initiative de 1988-1989 - La Commission poursuit ses efforts visant à améliorer la gestion de l'information pour que des renseignements pertinents, exacts et opportuns soient fournis à l'appui du processus décisionnel, pour que le programme soit exécuté de façon responsable et pour que chacun puisse mieux s'acquitter de ses responsabilités. En 1989-1990, la Commission finira de repérer les divers besoins en information de l'organisation et veillera à ce que les systèmes nécessaires soient en place. Pour donner suite à un des éléments principaux de sa stratégie, la Commission poursuivra, avec la collaboration du Service correctionnel, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système automatisé de gestion des détenus grâce auquel les renseignements sur les détenus pourront être transférés électroniquement d'un organisme à l'autre.

## E. Données sur le rendement

Pour mesurer l'efficacité et l'efficience du Programme de la Commission, il faut se reporter au mandat et aux objectifs de celle-ci en matière de **libération conditionnelle** - étudier les cas et rendre des décisions opportunes en matière de libération conditionnelle tout en respectant les exigences légales et en réduisant les risques indus pour la société- de **clémence et casiers judiciaires** - examiner les demandes et faire des recommandations opportunes à l'égard de l'octroi de pardons et de l'exercice de la prérogative royale de clémence - et de **politiques et de gestion générale** - analyser et formuler des politiques décisionnelles en matière de mise en liberté sous condition et gérer la Commission de manière efficiente.

La formulation des résultats et des normes de rendement dans ces domaines fait ressortir les principales responsabilités de la Commission, les grands domaines auxquels les ressources sont affectées et où des résultats sont prévus.

La Commission a adopté un certain nombre de mesures de l'efficience dans chacun des trois secteurs clés. Le tableau suivant présente un échantillon des indicateurs de rendement pour une période de trois ans.

Tableau 6: Indicateurs de rendement, de 1985-1986 à 1987-1988*

| | 1985-1986 | 1986-1987 | 1987-1988 |
|---|---|---|---|
| **Mise en liberté sous condition** | | | |
| • Coût par décision de mise en liberté | 253 $ | 268 $ | 289 $ |
| • Coût par décision de contrôle | 255 $ | 243 $ | 283 $ |
| **Clémence et casiers judiciaires** | | | |
| • Coût par avis de décision | 204 $ | 122 $ | 140 $ |
| **Politique et gestion générale** | | | |
| • Coût en pourcentage du total des dépenses de la Commission | 16% | 16% | 16% |

* En dollars constants de 1982-1983. Facteur d'inflation (1983-1984: 5,2 %; 1984-1985: 4 %; 1985-1986: 3,9 %; 1986-1987: 4,5 %; 1987-1988: 3,6 %. Source: Statistique Canada, indice des prix à la consommation). Les données mentionnées pour les années antérieures ont été corrigées en raison d'une erreur de calcul des dollars constants.

Le facteur qui a contribué le plus à l'augmentation du coût des décisions de mise en liberté sous condition est la hausse considérable du nombre d'audiences tenues dans des endroits éloignés des bureaux régionaux de la Commission par suite de l'adoption des dispositions sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle et de la tenue d'audiences pour les détenus sous responsabilité provinciale et territoriale.

Compte tenu de l'évolution constante des responsabilités de la Commission et des modalités de fonctionnement, qui découlent de divers facteurs, comme les modifications législatives, les litiges et les politiques décisionnelles, il est difficile de prévoir les niveaux d'efficience des prochaines années.

Les paragraphes qui suivent fournissent des renseignements sur l'efficacité des trois secteurs principaux de la Commission.

**Mise en liberté sous condition:** Des recherches en sciences sociales et en criminologie ont permis de mettre au point de nombreuses méthodes servant à mesurer, sous divers angles, la réussite de la mise en liberté sous condition. Il n'y a cependant pas consensus sur ce qui représente un succès ni sur ce qui en constitue une mesure valable et sûre.

On estime généralement que le fait d'accorder une mise en liberté anticipée à un détenu permet, au moins, de réduire directement les effets débilitants de l'incarcération tout en facilitant la réinsertion sociale de l'intéressé, ce qui contribue grandement à la sécurité du public.

Les taux de révocation et de récidive, comme on les calcule actuellement, sont fonction de nombreux facteurs connexes dont une partie seulement est influencée par les procédures opérationnelles ou les lignes de conduite de la Commission. Les taux de révocation représentent le nombre de détenus réincarcérés à la suite d'une décision de la Commission, soit parce qu'ils n'ont pas observé les modalités de leur mise en liberté (y compris une nouvelle condamnation), soit parce que la Commission veut empêcher qu'ils les enfreignent pendant la période de surveillance. Le taux de récidive reflète le nombre de détenus qui font l'objet d'une révocation et qui sont réincarcérés pour avoir commis une nouvelle infraction après la date d'expiration du mandat. Même si les responsables de la libération conditionnelle doivent être sensibles aux fluctuations brutes de ces taux, ils doivent les considérer comme des indicateurs de rendement imparfaits.

D'après l'étude faite en 18 décembre 1988, les tableaux 7 et 8 donnent une idée des résultats des libérations conditionnelles totales et des libérations sous la liberté surveillée accordées de 1979-1980 à 1983-1984 à des détenus sous responsabilité fédérale. Selon des études antérieures, un suivi de quatre à cinq ans suffit pour donner un aperçu de la fréquence de la révocation et de la récidive. Notons qu'un faible pourcentage des détenus libérés entre 1979 et 1984 sont encore sous surveillance. Certains d'entre eux ont fait l'objet d'une révocation ou ont récidivé l'an dernier; les taux de récidive et de révocation ont donc connu de légères augmentations depuis la publication du plan des dépenses de 1988-1989.

Tableau 7: Taux réels de révocation de 1979-1980 à 1983-1984

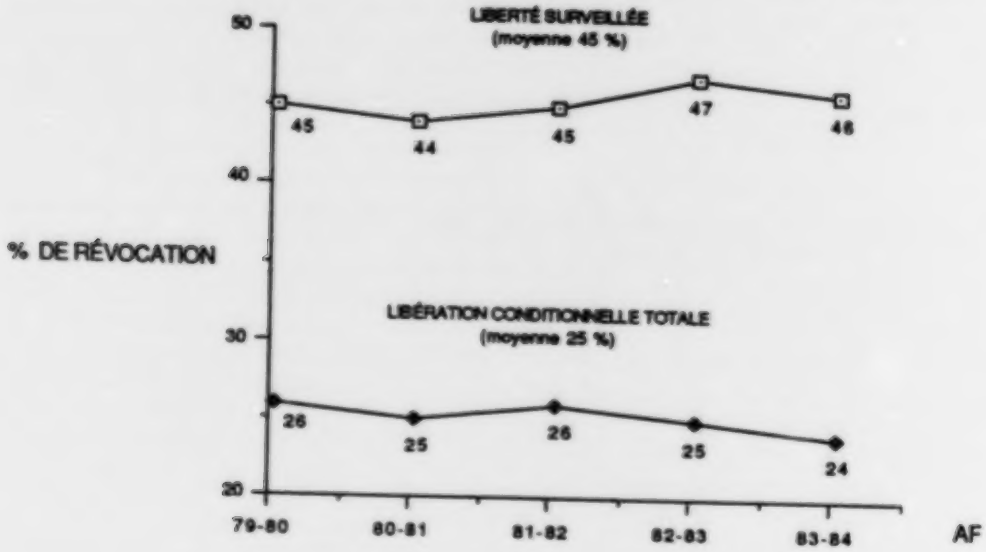
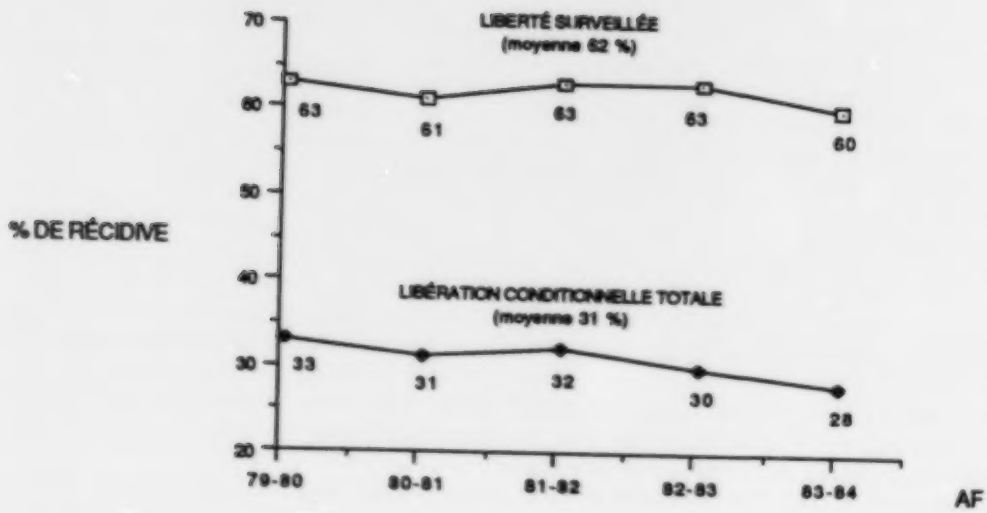



Tableau 8: Taux réels de récidive de 1979-1980 à 1983-1984



Une mesure importante de l'efficacité opérationnelle de la Commission est son aptitude à observer les dispositions des lois pertinentes et à assurer, en temps opportun, les garanties procédurales prévues.

Le tableau 9 fournit des données sur le respect des obligations légales sur trois ans.

**Tableau 9: Respect des obligations légales, de 1985-1986 à 1987-1988**

| Réglementation | Respect (exprimé en pourcentage) 1985-1986 | 1986-1987 | 1987-1988 |
|---|---|---|---|
| 1. Tenue d'audiences et examens avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle (articles 14 et 15(1)) | 99,7 % | 99,4 % | 99,8 % |
| 2. Communication par écrit des motifs du refus dans un délai de 15 jours (article 19(2)) | 97 % | 97 % | 93,3 % |
| 3. Dans les cas de demandes d'audience postérieure à la suspension, communication de la date de l'audience 14 jours avant celle-ci (article 20(2)(b)) | 100 % | 100 % | 100 % |
| 4. Envoi aux détenus sous responsabilité fédérale, dans les six mois qui suivent leur admission, d'un avis écrit de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (article 13) | 100 % | 100 % | 100 % |

La Commission n'a pas été en mesure de respecter à 100 % l'obligation de communiquer aux détenus les motifs d'un refus dans un délai de 15 jours. Le taux de conformité est plus bas en raison de la charge de travail dans les bureaux régionaux de la Commission. La Commission n'a pu respecter à 100 % les exigences relatives à la tenue d'audiences et aux examens, à cause de facteurs indépendants de sa volonté, comme les transfèrements de détenus et les réductions de peine à la suite d'un appel.

**Clémence et casiers judiciaires:** Après examen des renseignements pertinents et évaluation des facteurs importants, la Commission formule des recommandations au Cabinet pour ce qui est de l'octroi de pardons et de

l'exercice de la prérogative royale de clémence. En vertu de la Loi sur la libération conditionnelle et de la Loi sur le casier judiciaire, la Commission effectue ces examens sur réception des demandes et elle formule des recommandations. La durée moyenne du traitement des demandes constitue un indicateur de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

Précisons qu'environ 60 % du temps de traitement est consacré à l'exécution des diverses étapes du processus, y compris les enquêtes policières sur lesquelles la Commission n'a aucun droit de regard. La durée moyenne du traitement des demandes de niveau I (75 % de toutes les demandes) faites en 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988 s'est située respectivement à 14,09, à 9,11 et à 3,1 mois. Les réductions appréciables du temps de traitement sont le fruit d'une amélioration de l'efficience et d'une plus grande collaboration au sein du système de justice pénale. Le nombre de demandes devrait augmenter considérablement en 1988-1989 surtout parce que le public connaît mieux le programme. Cette augmentation jouera sur la capacité de la Commission de traiter les demandes à temps.

**Politiques et gestion centrale:** La Commission doit administrer efficacement la Loi sur la libération conditionnelle de détenus en veillant principalement à maintenir l'intégrité, la qualité et l'autonomie du processus décisionnel. Elle examinera systématiquement ses programmes afin d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que la pertinence des politiques et des procédures connexes. La formulation des conclusions, leur analyse et l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre appropriées devraient être des indicateurs de l'efficacité de la Commission dans ce domaine.

En 1987-1988, une évaluation préliminaire et un cadre d'évaluation des dispositions sur le maintien en incarcération de la Loi sur la libération conditionnelle ont été achevés conjointement avec le Service correctionnel du Canada. Cette évaluation a permis de repérer certaines répercussions préliminaires de ces dispositions et de désigner des secteurs où des améliorations opérationnelles pourraient être apportées aux mesures d'application de la loi. Elle a révélé qu'il existait des écarts marqués dans la façon d'interpréter la définition de l'expression "tort considérable", qui constitue un élément clé de la loi. La Commission travaille avec le Secrétariat du Ministère et le Service correctionnel afin d'en arriver à une compréhension commune de cette expression. Une évaluation exhaustive des dispositions sur le maintien en incarcération sera réalisée avant l'examen parlementaire, qui devrait commencer à l'automne de 1989.

Une évaluation (1987-1988) du programme des communications de la Commission a permis d'établir que cette dernière devrait s'intéresser davantage au degré de connaissance et aux besoins d'information des détenus concernant la libération conditionnelle et chercher à déterminer les améliorations qu'elle devrait éventuellement apporter à ses publications. L'information produite par cette évaluation a servi à l'élaboration d'une stratégie des communications à long terme, qui sera parachevée en 1988-1989.

Une évaluation des dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle relatives à la mise en liberté anticipée a été achevée en 1987-1988 et une évaluation préliminaire de ces dispositions, réalisée conjointement avec le Service correctionnel, sera terminée au début de 1989. Au cours de l'exercice de 1988-1989, les politiques décisionnelles prélibératoires de la Commission seront suivies de près et un cadre d'évaluation sera élaboré en prévision de l'évaluation exhaustive qui s'amorcera au début de 1989-1990. Au début de 1989, on surveillera de près les politiques décisionnelles postcarcérales avant d'en faire l'évaluation.

On prévoit que la révision du cadre de responsabilités de la Commission (voir page 19) entraînera des changements aux indicateurs de l'efficacité et de l'efficience des programmes de celle-ci.

## Section II
## Renseignements supplémentaires

### A. Aperçu des ressources du Programme

### 1. Besoins financiers par article

Le tableau 10 énumère les besoins financiers par article de la Commission.

**Tableau 10: Détails des besoins financiers par article**

| (en milliers de dollars) | Budget des dépenses 1989-1990 | Prévu 1988-1989 | Réel 1987-1988 |
|---|---|---|---|
| Personnel | | | |
| Traitements et salaires | 13 738 | 13 073 | 12 630 |
| Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés | 2 129 | 1 991 | 1 870 |
| Autres coûts liés au personnel | 15 | 50 | 53 |
| | 15 882 | 15 114 | 14 553 |
| Biens et services | | | |
| Transports et communications | 1 979 | 2 075 | 1 668 |
| Information | 300 | 300 | 223 |
| Services professionnels et spéciaux | 800 | 800 | 702 |
| Location | 70 | 70 | 49 |
| Achat de services de réparation et d'entretien | 180 | 180 | 151 |
| Services publics, fournitures et approvisionnements | 370 | 376 | 232 |
| Autres subventions et paiements | 5 | 5 | 4 |
| | 3 704 | 3 806 | 3 029 |
| Total des dépenses de fonctionnement | 19 586 | 18 920 | 17 582 |
| Capital | 29 | 150 | 527 |
| Total des dépenses | 19 615 | 19 070 | 18 109 |

## 2. Besoins en personnel

La Commission est un organisme à forte utilisation de main-d'oeuvre. Ses dépenses en personnel (y compris les contributions statutaires aux régimes d'avantages sociaux des employés) représentent 81 % du total des dépenses de fonctionnement.

**Tableau 11: Détails des besoins en personnel**

| | Années-personnes autorisées | | | Échelle des traitements actuelle | Provision pour le traitement annuel moyen 1989-1990 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 89-90 | 88-89 | 87-88 | | |
| Directeurs | 9 | 55 | 52 | 56 200-90 200 | 71 856 |
| Scientifique et professionnelle | 1 | 1 | 1 | 16 185-77 100 | - |
| Administration et service extérieur | | | | | |
| Services administratifs | 55 | 51 | 39 | 15 178-64 300 | 43 495 |
| Gestion du personnel | 4 | 4 | 4 | 14 737-60 493 | 39 123 |
| Programmes de bien-être social | 24 | 25 | 27 | 16 476-64 300 | 47 771 |
| Gestion des finances | 5 | 5 | 5 | 14 100-63 177 | 47 829 |
| Administration des programmes | 3 | 3 | 3 | 15 178-64 300 | 37 223 |
| Services d'information | 4 | 4 | 4 | 15 055-64 300 | 43 950 |
| Autres | 1 | 1 | 2 | 21 587-70 665 | - |
| Technique | 2 | 2 | 2 | 14 009-64 044 | 49 539 |
| Soutien administratif et Exploitation | 163 | 171 | 174 | 14 042-35 419 | 25 228 |

**Note:** Les colonnes des années-personnes présentent la répartition, par groupe professionnel, des années-personnes autorisées pour le Programme. La colonne de l'échelle des traitements actuelle fait état de l'échelle des traitements de chacun des groupes professionnels au 1er octobre 1988. Dans la colonne du traitement moyen figurent les coûts estimatifs du traitement de base y compris la provision pour les conventions collectives, les augmentations annuelles, les promotions et la rémunération au mérite, divisés par le nombre d'années-personnes du groupe professionnel. Les changements dans la répartition des éléments servant de base aux calculs peuvent avoir un effet sur la comparaison des moyennes d'une année à une autre.

| | Années-personnes Non-contrôlées | | | Échelle des traitements actuelle | Provisions pour le traitement annuel moyen 1989-1990 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 89-90 | 88-89 | 87-88 | | |
| Autre | 50 | - | - | 70 500-135 100 | 82 987 |

## 3. Coût net du Programme

Le Budget des dépenses du Programme ne comprend que les dépenses imputées à ses crédits votés. On trouvera au tableau 12 des détails sur les autres éléments de coût dont il faut tenir compte pour en arriver au coût estimatif total du Programme.

**Tableau 12: Coût total du Programme pour 1989-1990**

| (en milliers de dollars) | Budget principal 1989-1990 | Plus* autres coûts | Coût total estimé du Programme 1989-1990 | 1988-1989 |
|---|---|---|---|---|
| Travaux permanents de la Commission | 19 615 | 1 862 | **21 477** | 20 849 |

* Les autres coûts de 1 862 000 $ comprennent:

| | (en milliers de dollars) |
|---|---|
| • Locaux fournis sans frais par Travaux pulbics | 1 440 |
| • Émission de chèques et autres services comptables fournis sans frais par Approvisionnements et Services | 37 |
| • Avantages sociaux des employés constitués de la contribution de l'employeur aux primes des régimes d'assurance et des frais payés par le Secrétariat du Conseil du Trésor | 385 |